



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 6111

Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"

Date de dépôt : 04-02-2010

Date de l'avis du Conseil d'État : 27-09-2011

Le document « Résumé » n'a pu être ajouté au dossier consolidé.

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
04-02-2010	Déposé	6111/00	<u>3</u>
27-09-2011	Avis du Conseil d'Etat (27.9.2011)	6111/01	<u>10</u>
11-06-2012	Prise de position du Gouvernement 1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.6.2012) 2) Prise de position du Gouvernement 3) Annexe	6111/02	<u>19</u>
17-01-2013	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	6111/03	<u>47</u>
31-01-2013	Premier vote constitutionnel (Vote Negatif) En séance publique n°21	6111	<u>55</u>
16-01-2013	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (18) de la reunion du 16 janvier 2013	18	<u>58</u>
19-09-2012	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (23) de la reunion du 19 septembre 2012	23	<u>71</u>
12-09-2012	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (22) de la reunion du 12 septembre 2012	22	<u>107</u>
19-10-2011	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (02) de la reunion du 19 octobre 2011	02	<u>118</u>
02-06-2010	Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Procès verbal (14) de la reunion du 2 juin 2010	14	<u>126</u>

Résumé

6111/00

N° 6111

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'organisation d'un référendum national
concernant la réalisation soit du projet „City-Tunnel“
soit du projet „tram léger“**

* * *

*Dépôt (M. Jacques-Yves Henckes) et transmission
à la Conférence des Présidents (4.2.2010)*

Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (10.3.2010)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	3
3) Commentaire des articles	4
4) Modèle pour le bulletin de vote	5
5) Fiche financière	5

*

EXPOSE DES MOTIFS

La mobilité des citoyens ainsi que l'amélioration, le développement et l'extension des moyens de transport publics constituent l'un des défis majeurs à relever par le Grand-Duché de Luxembourg dans les décennies à venir. L'évolution démographique du pays et le recours à des milliers de frontaliers pour satisfaire à la demande d'emploi ont conduit à une saturation de toutes les infrastructures de transport existantes. Le recours à l'automobile pour les déplacements quotidiens a atteint ses limites et il est indispensable d'amener un maximum de personnes à utiliser les transports publics.

Il convient de se projeter vers l'avenir et de lancer une nouvelle étape décisive pour l'amélioration de la mobilité au sein de la capitale, dans le pays et dans la Grande Région. L'amélioration des capacités de transport dans la Grande Région en général et dans la Ville de Luxembourg en particulier est indispensable pour assurer la compétitivité et la croissance de l'économie luxembourgeoise et, partant garantir le système de la protection sociale. Un report de la circulation individuelle vers les transports publics (amélioration du „modal split“) aura également une incidence positive par rapport aux engagements internationaux du Grand-Duché en matière de politiques dites de lutte contre le changement climatique.

Si une circulation plus aisée dans et vers la capitale du Grand-Duché est une chose, l'acheminement des milliers de frontaliers et d'autochtones vers leurs lieux de travail au Luxembourg en est une autre, l'engorgement de nos infrastructures routières étant avant tout le résultat d'un marché du travail en croissance permanente depuis des années.

De ce qui précède découle un large consensus que seul un moyen de transport supplémentaire pourra aider à résoudre les problèmes qui se posent.

Pour le choix des infrastructures ferroviaires, les seules à même de garantir les capacités nécessaires aux heures de pointes, deux solutions se sont cristallisées les dernières années: celle du „City-Tunnel“, qui repose sur l'infrastructure ferroviaire existante et recourt à des gares souterraines utilisées par les

trains classiques dans différents quartiers de la Ville de Luxembourg et celle utilisant un „tram léger“ reliant les gares du réseau ferroviaire classique.

Comme il s’agit de trouver une solution à un problème qui ne concerne pas seulement les habitants de la Ville de Luxembourg mais aussi ceux du Grand-Duché et de la Grande Région, le choix du moyen de transport à adopter doit être laissé aux électeurs qui, après une campagne d’information, devront trancher par voie de référendum national alors que ce choix conditionnera leur vie quotidienne et la manière de même que les conditions dans lesquelles ils devront rallier leur lieu de travail.

Historique: Du BTB au „tram léger“ et „City-Tunnel“

Depuis la parution de l’étude Luxtraffic en 1993, les responsables politiques du Grand-Duché se penchent sur la question du moyen de transport le mieux approprié pour résoudre les problèmes de la mobilité résultant de la croissance du nombre d’habitants du pays, de l’emploi et des frontaliers.

La solution retenue par l’étude Luxtraffic, celle du „tram hybride“ appelée encore „train-tram“ ou „tram régional“ ou encore „Projet BTB 2002“, a d’ailleurs tenu compte dès les années 90 de la dimension nationale et régionale des transports publics liés à la voie ferrée. Selon ce projet, qui aurait dû être entamé dès 2002, il aurait été possible de monter dans le „train-tram“ dans pratiquement toutes les gares CFL, pour descendre ensuite aux arrêts situés à l’intérieur de la Ville de Luxembourg, y compris dans la ville-haute et dans le quartier du Kirchberg. Une antenne était également prévue pour desservir le Limpertsberg.

Le projet BTB 2002 se basait sur le concept du „tram hybride“ ou „train-tram“ circulant sur les lignes classiques des CFL en dehors de la ville, puis sur un circuit ferroviaire aux normes du tram à construire à l’intérieur de la ville. L’atout majeur du projet BTB résidait dans le fait qu’il n’y aurait pas de rupture de charge, que les voyageurs n’étaient pas contraints de changer de moyen de transport en arrivant à Luxembourg.

Outre les débats politiques, un fait technique majeur a empêché la réalisation du projet BTB: il s’est avéré que les capacités de transport du train hybride étaient largement insuffisantes. Cela a été notamment démontré dans une „étude de faisabilité“ confié au bureau d’études HaCon présentée en octobre 1998.

Enfin, à la mi-novembre 2005, les CFL donnent le coup de grâce au projet BTB: pour des raisons de sécurité (notamment les techniques de signalisation), la circulation des trains-trams sur le réseau des CFL pourrait se faire au mieux à partir de 2015. La direction des CFL évoque également la forte réduction des capacités en nombre de voyageurs qui résulterait de la circulation des rames de tram sur les lignes ferroviaires classiques.

Outre les nombreuses options „gouvernementales“ au projet BTB („module zéro“, „module K“, „mobilité.lu“, ...), il existe depuis 1999 une alternative au projet du train-tram proposée par l’ingénieur diplômé Georges Schummer, dit projet BB ou Bus-Bunn.

Le projet BB de l’ingénieur Georges Schummer, connu aussi sous le nom de „City Tunnel“ est soutenu depuis juillet 2004 par l’association RER Luxembourg asbl.

Après le constat des CFL ayant abouti au retrait du projet „train-tram“, les partisans de la solution prévoyant la pose de rails à travers la ville sont revenus à charge avec le projet dit du „tram léger“ présenté une première fois au public le 6 mars 2006. Ce projet est par la suite intégré dans la vision „mobil 2020“ présentée par le ministère des transports en 2007.

Sur le plan associatif, le projet BTB puis celui du tram léger est soutenu plus spécialement par l’association „Tram asbl“, constituée en 1991.

Pour un référendum populaire

Le choix entre le „City-Tunnel“ et le „tram léger“ est un choix stratégique. Il façonnera d’une manière indélébile l’avenir et le paysage du pays. En plus, aussi bien l’une que l’autre des solutions à envisager engendrera un investissement majeur de millions d’euros („Jorhonnertinvestitioun“) à puiser dans les caisses de l’Etat, donc du contribuable.

Par conséquent l’auteur de la présente proposition de loi est d’avis qu’une décision sur le choix à prendre ne peut être laissée aux seuls acteurs politiques, d’autant plus que de nombreux citoyens marquent un intérêt profond pour le sujet, souligné par la création d’associations soutenant l’un et

l'autre projet. Il importe dès lors d'inclure les électeurs dans cette prise de décision moyennant l'organisation d'un référendum.

Comme il s'agit de trouver une solution aux problèmes de circulation à la fois régionaux (Ville de Luxembourg), nationaux (Grand-Duché) que transfrontaliers (Grande Région) il s'agira d'organiser un référendum à l'échelle nationale.

Un référendum aura notamment le mérite – comme c'était le cas par exemple pour le dernier référendum relatif à la future Constitution européenne – de susciter un vif débat permettant aux citoyens de participer activement à un choix qui conditionnera profondément leur vie de tous les jours.

Malgré les promesses des grands partis populaires, et l'inscription dans la déclaration gouvernementale de 1999, le vote d'une loi permettant aux citoyens de recourir à „un référendum sur initiative populaire en matière législative“ n'a pas été réalisé. Dans le cadre constitutionnel et législatif actuel, il ne reste donc que la voie du référendum décidée par une loi votée par la Chambre des Députés. Le référendum national est réglé par l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution et par la loi du 4 février 2005 relative au référendum national. C'est donc cette voie que l'auteur de cette proposition de loi a retenu pour permettre aux citoyens de s'exprimer.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er. Il est procédé parmi les électeurs inscrits pour les élections communales à un référendum portant sur la question de savoir quel moyen de transport public (City-Tunnel ou Tram léger) est le mieux adapté pour résoudre les problèmes de la mobilité des navetteurs et autres usagers se rendant dans la Ville de Luxembourg.

Les électeurs auront à répondre à l'une des deux propositions ci-après:

- Ech si fir de Projet „City-Tunnel“/Je suis en faveur du projet „City-Tunnel“/lch unterstütze das Projekt „City-Tunnel“,
- Ech si fir de Projet Tram/Je suis en faveur du projet „tram léger“/lch unterstütze das Straßenbahnprojekt.

Art. 2. Le Gouvernement est chargé de l'organisation du référendum endéans les six mois suivant la mise en vigueur de la présente loi, en application de la loi du 4 février 2005 sur le référendum national.

Art. 3. Les électeurs désirant faire campagne en faveur de la solution City-Tunnel et les électeurs désirant faire campagne en faveur de la solution Tram léger devront se regrouper en organisation. Chaque organisation habilitée à participer à la campagne désigne un mandataire dont elle déclare le nom, par écrit. Les dépenses dont le remboursement est demandé ne peuvent être réglées que par l'intermédiaire de ce mandataire. Les dépenses faites pour la campagne du référendum par l'organisation, font l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat dans la limite d'un plafond de cent cinquante mille euros et pour un envoi postal gratuit à tous les ménages selon les modalités appliquées aux partis politiques à l'occasion des élections législatives.

La Cour des Comptes est chargée de vérifier que les dépenses dont le remboursement est demandé ont été effectuées conformément aux dispositions de l'état retraçant, selon leur nature, les dépenses dont le remboursement est demandé.

Cet état est présenté par un réviseur d'entreprises agréé et accompagné des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées par l'organisation.

La Cour des Comptes arrête le montant du remboursement.

Ce remboursement est versé au mandataire désigné par l'organisation.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article premier

Etant donné que la question de la mobilité ne relève pas de la souveraineté nationale et puisqu'il s'agit d'un référendum à titre consultatif, tous les électeurs inscrits aux élections communales sont appelés à participer au référendum.

L'article 28 de la loi du 4 février 2005 sur le référendum national précise que la réponse à la question posée doit être marquée dans une des deux cases figurant à gauche et à droite de la question, cases libellées oui respectivement non. Comme le référendum propose un „choix multiple“, le référendum comporte donc deux questions.

Ce choix, imposé par la loi, laisse toutefois un certain champ d'interprétation pour déterminer le résultat du référendum.

Dans le cas présent, il y a lieu de considérer comme nul les bulletins sur lesquels l'électeur a coché à la fois la case oui et non à la première et/ou à la seconde question. Sont à considérer comme blancs les bulletins sur lesquels l'électeur n'a coché aucune case.

Les bulletins sur lequel l'électeur a coché le oui respectivement le non sur les deux questions sont à considérer comme étant valables. Le résultat cumulé aux deux questions des oui respectivement des non peut donc dépasser les 100%.

Les électeurs ayant voté deux fois non sont à considérer comme étant en faveur du status quo.

Article deux

Sans commentaire

Article trois

Etant donné qu'à plusieurs reprises le gouvernement a exprimé son „préjugé favorable“ au projet du „tram léger“, afin de respecter le libre arbitre de l'électeur et le principe juridique de „l'égalité des armes“, le gouvernement s'abstiendra de participer à la campagne d'information préalable au référendum.

Il est évident qu'à titre individuel, les membres du gouvernement, du parlement et d'autres instances étatiques ou parastatales (y compris la direction et le personnel des CFL) pourront s'exprimer librement et participer au débat. Les partis politiques sont également invités à s'associer aux débats mais en ayant pour cela recours aux dotations financières qui leur sont déjà allouées.

Afin de permettre aux électeurs de faire un choix éclairé, deux associations ayant pour objet de promouvoir un „réseau express régional“ (au moyen d'un tunnel sous la ville) et respectivement le tram léger seront dotés de moyens financiers pour mener une campagne d'information. Les fonds qui leur sont alloués devront être uniquement utilisés dans le cadre de cette campagne d'information. Les deux associations devront, à l'issue de la campagne, remettre les pièces justificatives à la Cour des Comptes qui les vérifiera par analogie aux dépenses engagées par les partis politiques lors des campagnes électorales.

*

MODELE POUR LE BULLETIN DE VOTE

Référendum du xx / xx / xxx			
Non <input type="checkbox"/> Non	<div style="border: 2px solid black; padding: 10px;"> <p>Ech si fir de Projet "City-Tunnel" / Je suis en faveur du projet "City-Tunnel" / Ich unterstütze das Projekt "City-Tunnel"</p> </div>	Oui <input type="checkbox"/> Ja	
Non <input type="checkbox"/> Non	<div style="border: 2px solid black; padding: 10px;"> <p>Ech si fir de Projet Tram / Je suis en faveur du projet "tram léger" / Ich unterstütze das Straßenbahnprojekt</p> </div>	Oui <input type="checkbox"/> Ja	

*

FICHE FINANCIERE

Subvention aux deux associations pour la campagne d'information:	300.000 euros
Coût postal pour deux envois „toutes boîtes“:	61.000 euros
Remboursement des dépenses relatives aux opérations référendaires avancées par les communes:	1.500.000 euros

Jacques-Yves HENCKES

Service Central des Imprimés de l'Etat

6111/01

N° 6111¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROPOSITION DE LOI**relative à l'organisation d'un référendum national
concernant la réalisation soit du projet „City-Tunnel“
soit du projet „tram léger“**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.9.2011)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 25 février 2011, le Conseil d'Etat fut saisi de la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Jacques-Yves Henckes, le 4 février 2010, et déclarée recevable par la Chambre des députés le 10 mars 2010. Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un modèle pour le bulletin de vote ainsi qu'une fiche financière.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La proposition de loi sous examen a pour objet d'organiser un référendum national, sur la base de l'article 51(7) de la Constitution et de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, qui doit porter sur la question de déterminer si les électeurs préfèrent voir la réalisation soit du projet „City-Tunnel“, soit du projet „tram léger“.

Le Conseil d'Etat se voit amené à rappeler les grandes lignes de la matière référendaire.

La Constitution connaît deux types de référendum:

La première forme est celle visée par l'article 114, alinéa 3, qui permet de soumettre à un référendum toute révision constitutionnelle qui a été adoptée lors d'un premier vote par la Chambre des députés; la révision est adoptée si elle recueille la majorité des votes valablement exprimés; la décision populaire se substitue alors au second vote constitutionnel. Ce référendum doit être organisé si une demande afférente est présentée soit par plus du quart des membres de la Chambre des députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives. Les modalités d'organisation de ce référendum sont abandonnées par la Constitution à la loi. La proposition de loi sous avis ne se situe évidemment pas dans ce cadre.

L'autre forme est celle visée par l'article 51, qui prévoit que „Les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi“. A noter qu'il s'agit d'un référendum simplement consultatif, qui ne fait pas intervenir la volonté populaire dans l'exercice du pouvoir législatif.

Pour ce qui est d'un troisième type de référendum – l'initiative législative populaire – au sujet de laquelle l'auteur de la proposition de loi sous examen relève que „le vote d'une loi permettant aux citoyens de recourir à „un référendum sur initiative populaire en matière législative“ n'a pas été réalisé“ (cf. dernier alinéa de l'exposé des motifs), le Conseil d'Etat constate par contre que le débat politique est effectivement engagé. En fait, la proposition de révision de la Constitution (doc. parl. *No 6030*) prévoit l'inscription d'un nouvel article 86 libellé comme suit: „L'initiative législative populaire est réglée par la loi.“ Dans sa prise de position relative à la proposition de révision, le Gouvernement vient de souligner qu'il „se félicite de l'ancrage dans la Constitution de l'initiative populaire en matière législative, démarche qui permettra la mise en œuvre par le biais d'une future loi“. Il note encore que

„Cette assise constitutionnelle permettra à la Chambre des députés de relancer les discussions sur les dispositions prévoyant la création d'un droit pour les citoyens d'introduire des propositions législatives“. Le Conseil d'Etat prendra position à son tour dans le contexte de son avis sur la proposition de révision.

Le référendum préconisé par l'auteur de la proposition de loi sous revue se situe par la nécessité des choses dans le contexte de l'article 51(7) de la Constitution. Sa mise en œuvre requiert inévitablement l'intervention de la loi. En fait, c'est le texte de l'actuelle proposition de loi qui doit constituer le cadre légal nécessaire.

La proposition de loi sous examen soulève un certain nombre de considérations de principe liées aux buts, au déroulement et aux résultats d'un référendum. Elles sont provoquées, d'un côté, au niveau interne du dossier soumis à l'avis du Conseil d'Etat, par un certain nombre de contradictions et d'incohérences qui se retrouvent dans les textes de l'exposé des motifs, du commentaire des articles et des trois articles de la proposition de loi et, de l'autre côté, par certaines des solutions proposées qui sont contraires à la Constitution ou à la loi.

Aspects liés à la constitutionnalité de la proposition de loi

A) Les conditions dans lesquelles doit se dérouler un référendum national ont été définies au moins partiellement par la loi susmentionnée du 4 février 2005 qui détermine en particulier le régime de vote. A moins d'admettre – ce que le Conseil d'Etat ne fait pas – que la Chambre des députés ait voulu fixer un cadre général pour la bonne forme seulement, et qu'elle soit disposée à remettre ce cadre en cause chaque fois que le cas concret d'un référendum ponctuel se présente, il faut partir de la considération que le cadre général déterminé par la loi de 2005 est là pour rester, et que chaque référendum suscité par la Chambre des députés doit se plier aux règles ainsi définies.

Or, la loi de 2005 a mis en place un système électoral général applicable aux deux types de référendums mentionnés plus haut. En vertu de l'article 2, point 3), le terme „électeurs“, lorsqu'il est utilisé par la loi de 2005, vise „les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale“. Contrairement à cette règle, la proposition de loi sous avis, dans son article 1er, alinéa 1er, retient que le référendum qu'elle entend mettre en place se déroulera „ parmi les électeurs inscrits pour les élections communales“.

La différence entre le corps électoral défini par la loi de 2005 et celui défini par la proposition de loi sous avis est substantielle. Dans le premier cas de figure, il s'agit des électeurs remplissant la condition fixée par l'article 52, alinéa 1er de la Constitution – à savoir celle d'„être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise“, alors que, dans le second cas de figure, le corps électoral comprend aussi les ressortissants communautaires ou non ayant résidé sur le territoire national pendant au moins cinq ans. Pour justifier son initiative, l'auteur de la proposition de loi fournit comme seuls arguments ceux que „la question de la mobilité ne relève pas de la souveraineté nationale“ et que le référendum n'a de toute façon qu'un caractère consultatif.

Or, précisément, dans le contexte des référendums à caractère consultatif, la loi de 2005 définit une règle générale prescrivant que, dans tout référendum à caractère national, le corps électoral est composé exclusivement d'électeurs de nationalité luxembourgeoise. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis du 22 mars 2005 sur la définition du corps électoral appelé à un référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (doc. parl. *No 5442*¹).

La proposition de loi ne respecte donc pas le texte de la loi de 2005.

D'un autre côté, l'intervention d'un corps électoral constitué „des électeurs inscrits pour les élections communales“ (art. 1er de la proposition de loi) est prévue spécifiquement par la loi communale, dans l'hypothèse d'un référendum au niveau communal (article 35). C'est pourtant cette voie que l'auteur de la proposition de loi sous avis n'emprunte pas.

B) Comme la proposition sous avis doit aboutir au vote d'une loi définissant l'un des „cas“ (au sens de l'article 51(7) de la Constitution) sur lequel les électeurs auront à se prononcer par voie de référendum, le texte de l'article 1er de la proposition de loi définit de la façon suivante la matière sujette à référendum: „la question de savoir quel moyen de transport public (City-Tunnel ou tram léger) est le mieux adapté pour résoudre les problèmes de la mobilité des navetteurs et autres usagers se rendant dans la Ville de Luxembourg“.

Cette façon d'aborder le problème suscite de l'avis du Conseil d'Etat deux problèmes insurmontables:

D'abord, la matière de la circulation sur le territoire d'une commune relève de la seule compétence des organes de cette commune. Il ne peut être question de dessaisir les autorités de la Ville de Luxembourg des compétences qui sont les leurs et de contrevenir au principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107(1) de la Constitution. Il est d'ailleurs significatif que l'auteur de la proposition de loi recherche une solution des problèmes posés aux „navetteurs“ et aux „usagers se rendant dans“ la Ville de Luxembourg, sans se soucier des problèmes posés aux usagers habitant dans la Ville. L'argumentation développée par l'exposé des motifs – le problème à trancher „ne concerne pas seulement les habitants de la Ville de Luxembourg mais aussi ceux du Grand-Duché et de la Grande Région“ – peut être utilisée à propos de nombreux dossiers traités par le conseil communal de la capitale, à commencer par l'heure d'ouverture des magasins, les programmes et la tarification des instituts culturels locaux, la disposition, le volume et les tarifs des parkings publics, l'horaire des infrastructures culturelles et sportives, etc. L'aménagement urbanistique de la capitale ne peut-il pas lui aussi être considéré sous l'angle de vue du visiteur régulier, voire journalier? La plupart des dossiers de quelque importance traités par les autorités de la Ville seraient ainsi susceptibles d'être retirés de leur compétence sur décision du législateur, puisque le référendum consultatif a pour but de permettre au législateur de connaître l'opinion du corps électoral sur une affaire déterminée. La même argumentation pourrait d'ailleurs être appliquée aux autres grandes villes du pays et aux localités frontalières. Que de référendums en perspective!

Ensuite, et sans connaître les détails du projet „tram léger“, le Conseil d'Etat croit savoir qu'il s'agit d'un projet confiné au territoire de la capitale et dont la réalisation ne requiert dès lors pas l'intervention légalement obligatoire du Gouvernement. A quoi peut donc servir un référendum national respectueux de la Constitution permettant au corps électoral national de se prononcer pour ou contre ce projet à caractère local? Le Conseil d'Etat pourrait concevoir à la limite l'utilité d'un référendum national sur la question de la participation ou non-participation du budget de l'Etat dans le financement de tout ou de partie d'un projet d'infrastructure de transports. Mais ce n'est pas là le but poursuivi par la proposition de loi sous examen.

Les considérations faites sous les points A) et B) (non-conformité de la proposition de loi avec la Constitution, non-conformité avec la loi de 2005) ci-dessus suffiraient pour déterminer le Conseil d'Etat à ne pas accorder sa dispense du second vote constitutionnel si le texte de la proposition était accepté par la Chambre des députés dans sa teneur actuelle.

Agencement du référendum

A) Un référendum au niveau national, sur base de l'article 51(7), poursuit un but précis: celui de permettre aux autorités nationales, dont le législateur, de se faire une idée actuelle sur ce que veut le corps électoral au sujet d'un problème déterminé. Si, de par son agencement, le référendum ne peut pas aboutir à une expression des voix univoque, il perd sa raison d'être. Or, la proposition de loi sous examen confronterait les électeurs à des questions équivoques qui provoqueraient des réponses excessivement vagues, probablement pour laisser „un certain champ d'interprétation pour déterminer le résultat du référendum“ (commentaire de l'article 1er).

Le Conseil d'Etat relève à ce sujet les éléments suivants:

- a) L'intitulé de la proposition de loi ne correspond pas sur l'essentiel au commentaire des articles, qui ne correspond pas au texte des articles.

L'intitulé est conçu de façon à demander aux électeurs de réagir sur le mode „soit, soit“; le référendum porterait donc sur „la réalisation soit du projet „City-Tunnel“ soit du projet „tram léger“. Le résultat attendu est donc une expression de volonté marquant la préférence pour l'un des deux projets.

D'après le texte de l'article 1er cependant, le référendum propose un „choix multiple“ sous forme de deux questions, qui n'aboutissent plus au résultat annoncé par l'intitulé, à savoir l'expression d'une préférence en faveur de l'un des deux projets, mais autorisent, entre autres, une réponse à deux oui (je suis en faveur de la réalisation des deux projets) ou à deux non (je suis contre la réalisation des deux projets).

Face à cette contradiction entre deux intentions de l'auteur de la proposition de loi affichées simultanément, il est difficile de retrouver l'intention véritable et de comprendre l'enjeu du référendum proposé.

Cette même indécision se retrouve dans l'exposé des motifs lorsqu'il tente d'indiquer ce qui est attendu de la part des électeurs. A l'alinéa 6, il est mentionné que „le choix du moyen de transport à adopter doit être laissé aux électeurs qui (...) devront trancher par voie de référendum ...“. Sous le chapitre „Pour un référendum populaire“, ce texte parle à l'alinéa 2 d'une „... décision sur le choix à prendre [qui] ne peut être laissée aux seuls acteurs politiques ...“ pour conclure qu'„Il importe dès lors d'inclure les électeurs dans cette prise de décision ...“. L'alinéa 4 du même chapitre souligne que le référendum aura le mérite „de susciter un vif débat permettant aux citoyens de participer activement à un choix ...“. La fonction d'un référendum consultatif n'est manifestement pas de faire intervenir l'électeur dans une décision, ni de lui permettre de trancher. Le référendum organisé sur base de l'article 51(7) de la Constitution a un caractère purement consultatif, ce que l'auteur de la proposition de loi retient d'ailleurs dans son commentaire de l'article 1er.

L'indécision dans laquelle baigne la proposition de loi est encore illustrée par le fait que l'auteur ne mentionne nulle part l'acteur qui sera finalement appelé à tirer les conclusions du référendum, acteur qui, d'après l'acceptation constitutionnelle, ne peut être que le législateur. La seule formule qui se préoccupe de cet aspect vise „des“ ou „les“ „acteurs politiques“ (cf. alinéa 2 du chapitre „Pour un référendum populaire“) qui ne sont cependant pas autrement précisés.

- b) La signification politique de l'une au moins des réponses possibles semble être tellement imprécise que l'auteur de la proposition de loi fournit le mode d'emploi pour déchiffrer la volonté des électeurs. Le commentaire de l'article 1er, après avoir concédé que les réponses à deux oui et à deux non sont valables, retient dans son alinéa final que „Les électeurs ayant voté deux fois non sont à considérer comme étant en faveur du statu quo ...“. La possibilité de la constitution d'un groupe majoritaire d'électeurs demandant la réalisation ni de l'un ni de l'autre des deux projets est donc interprétée dans un sens qui n'admet pas l'existence d'une troisième solution susceptible de sortir des problèmes de congestion routière auxquels la Ville de Luxembourg est confrontée. Le fait que l'auteur de la proposition de loi envisage la volonté des électeurs de maintenir le statu quo est en contradiction flagrante avec l'affirmation péremptoire de l'alinéa 4 de l'exposé des motifs qui voit „un large consensus que seul un moyen de transport supplémentaire pourra aider à résoudre les problèmes qui se posent“.

Le Conseil d'Etat ne comprend pas l'auteur de la proposition qui, après avoir souligné la nécessité dans laquelle se trouve le pays (et avec lui la Grande Région) de résoudre les problèmes considérables qui se poseraient en matière de trafic routier, accepterait de voir les acteurs politiques condamnés à l'inaction par une majorité très relative (le Conseil d'Etat reviendra à ce point) du corps électoral.

B) Pour que le référendum soit utile, il faut que les voix émises correspondent à une volonté politique. Or, l'auteur de la proposition de loi part, dans les observations introduisant l'exposé des motifs, d'un mélange d'opinions, qui sont présentées comme si elles se suffisaient à elles-mêmes et dont il est dès lors superflu de démontrer le bien-fondé. Le Conseil d'Etat ne voudrait relever que les affirmations péremptoires telles celles que le recours à l'automobile pour les déplacements quotidiens a atteint ses limites, qu'il est indispensable d'amener un maximum de personnes à utiliser les transports publics, que nos infrastructures sont engorgées, qu'il y a un large consensus que seul un moyen de transport supplémentaire peut aider à résoudre les problèmes qui se posent, que seules les infrastructures ferroviaires garantissent les capacités nécessaires aux heures de pointe, que deux solutions se sont cristallisées les dernières années, et que le choix en faveur de l'une de ces deux solutions est le seul choix valable.

Le Conseil d'Etat voit dans l'agencement de ces affirmations une pétition de principe, non démontrée et non démontrable, plutôt qu'une ligne de raisonnement aboutissant logiquement à la conclusion que seule la réalisation de l'un des deux projets – „City-Tunnel“ ou „tram léger“ – constitue la réponse idéale à nos problèmes de circulation. Ou se retrouve dans ce labyrinthe la place du citoyen qui demande un peu de recul, attitude qui paraîtrait d'autant plus raisonnable que l'auteur de la proposition de loi écarte une troisième solution – le „train-tram“ – avec l'argument que, pour des raisons de sécurité, la circulation des „trains-trams“ sur le réseau ferré pourrait se faire au mieux à partir de 2015? Comme la réalisation du projet „tram léger“ ne pourra commencer de toute façon qu'en 2014 au mieux, le projet „train-tram“ ne regagne-t-il dès lors pas voix au chapitre et ne mériterait-il pas d'être inclus dans le référendum? Pourquoi n'y prendrait-il pas la place de l'un des projets concurrents avancés par l'auteur de la proposition de loi?

C) Autre incohérence interne de la proposition de loi: la panoplie des réponses possibles n'est pas en concordance avec les présupposés de départ. „Le choix entre le „City-Tunnel“ et le „tram léger“ est un choix stratégique (...) ... aussi bien l'une que l'autre des solutions à envisager engendrera un investissement majeur de millions d'euros („Jorhonnertinvestitioun“) à puiser dans les caisses de l'Etat, donc du contribuable“. Mais du moment que la question est posée de façon à permettre à l'électeur de revendiquer la réalisation des deux projets, où reste l'argument de la limitation des moyens financiers disponibles?

D) Le poids de la volonté politique manifestée par les électeurs dépendra en fin de compte du degré d'information dont ceux-ci disposaient au moment d'élaborer le point de vue qu'ils ont manifesté dans l'isoloir. Le Conseil d'Etat n'entend pas s'engager dans une discussion sur les mérites de l'un ou de l'autre projet visé par la proposition de loi. Il se limite à la constatation que l'expression d'un choix de la part de l'électeur présuppose qu'il dispose au préalable d'une information sérieuse et approfondie sur les implications et les conséquences de son choix, et que la proposition de loi n'apporte pas d'assurances à ce sujet. Les moyens qu'elle entend mettre en œuvre pour aboutir à quelque information de l'électeur sont dérisoires.

La proposition de loi elle-même n'apporte aucune de ces informations.

L'auteur de la proposition de loi ne conteste pas la nécessité d'une campagne d'information préalable au référendum, mais il en élimine cependant le Gouvernement pour cause de partialité, celui-ci ayant exprimé son préjugé favorable au projet du „tram léger“.

Pour combler la lacune, le texte de la proposition de loi s'en remet à des „électeurs“ dont il espère qu'ils accepteront de se lancer dans une campagne publique pour présenter et pour défendre chacun des deux projets. L'auteur de la proposition de loi présume que les promoteurs actuels des deux projets consentiront à assumer cette charge. A supposer qu'ils le fassent: les informations qu'ils soumettront aux électeurs seront-elles moins partiales que celles émanant du Gouvernement?

Pour ce qui est du sérieux des informations diffusées: la proposition de loi prévoit que les organisations qui feront campagne (cf. examen de l'article 3 ci-dessous) bénéficieront du remboursement par l'Etat de certaines de leurs dépenses (plafond de 150.000 euros plus un envoi postal à tous les ménages gratuit). Tous les frais d'élaboration du projet seront donc à charge des organisations. D'où tireront-elles leurs moyens financiers? Si l'une d'entre elles trouve l'appui de sponsors bien munis alors que l'autre vit uniquement de cotisations de personnes privées, comment garantir une information équilibrée?

Les „électeurs“ désireux de s'engager dans la campagne devront „se regrouper en organisation“. Le texte de la proposition de loi reste muet sur le nombre des organisations qui peuvent entrer en lice (Une seule pour chaque projet? Une pour le double „oui“? Une pour le double „non“? Plusieurs pour chacune de ces hypothèses?) Une réponse précise à cette question dans le texte de la proposition de loi (et non pas dans le contexte de la fiche financière qui n'a pas de valeur juridique) aurait été très utile. Le désordre programmé d'associations qui se réclameront être les représentants authentiques de tel projet face à des concurrents jugés non représentatifs, et l'impossibilité de départager les opposants, en seront le résultat.

Résultat du référendum

A) Il s'agit d'abord d'examiner la proclamation du résultat technique du référendum. En vertu de l'article 58, alinéa 3 de la loi du 4 février 2005, „le président du bureau principal de la circonscription unique proclame publiquement le résultat du référendum au niveau national pour chaque question soumise au référendum“. Et en vertu de l'article 60 de la même loi, c'est sur base du procès-verbal établi par le bureau principal de la circonscription unique que „le Premier Ministre, Ministre d'Etat, arrête le nombre total:

- de votants;
- de bulletins blancs et nuls;
- de bulletins valables;
- pour chaque question posée, classée dans l'ordre de son numéro, le nombre des votes affirmatifs et le nombre des votes négatifs,

et proclame officiellement le résultat du référendum au niveau national pour chaque question soumise au référendum“.

Le résultat technique, c'est-à-dire, en somme, le comptage des voix, tire son importance de l'article 58, alinéa 4 de la loi de 2005:

„le référendum a abouti lorsqu'une majorité des électeurs ayant émis un bulletin valable se sont exprimés en faveur du texte soumis au référendum“.

Pour que le référendum aboutisse, il faut donc qu'une majorité des électeurs se soit prononcée en faveur de l'une des alternatives proposées dans le texte soumis. Du fait que le bulletin de vote portant sur une question unique ne prévoit que deux réponses qui peuvent aboutir à un bulletin valable (oui ou non), l'aboutissement du référendum à un résultat univoque est garanti. Or, la proposition de loi sous examen entend organiser un référendum à deux questions et „à choix multiples“. Le référendum proposé pourrait donc aboutir au résultat surprenant que 25% des électeurs soient en faveur du projet A, que 25% soient contre le projet A, que 25% soient en faveur de la réalisation simultanée des projets A et B et que 25 % soient contre la réalisation des deux projets proposés.

L'on ne pourrait pas être plus loin de la lettre et de l'esprit de la loi de 2005 qui veut absolument aboutir à une majorité précise dégagée par le référendum.

Là où l'intitulé de la proposition de loi sous examen prévoit une question à deux branches alternatives („soit, soit“) qui aboutit à une réponse par exclusion de l'une des alternatives, et où l'article 1er, alinéa 1er, définit la question à poser aux électeurs comme étant celle „de savoir quel moyen de transport public („City-Tunnel“ ou „tram léger“) est le mieux adapté pour résoudre les problèmes de la mobilité des navetteurs et autres usagers se rendant dans la Ville de Luxembourg“, l'ensemble du texte de l'article 1er (pas plus que celui du reste de la proposition de loi) n'exclut plus le „double oui“ ni le „double non“, alors que le commentaire de ce même article 1er prévoit expressément la possibilité du „double oui“ et celle du „double non“.

Que vaut, statistiquement, le résultat possible? Que vaut ce résultat par référence à l'article 58, alinéa 4 de la loi de 2005? En présence d'une question à deux réponses alternatives, le résultat extrême sera 51/49 (trois des quatre référendums nationaux que le pays a connus depuis 1919 portaient sur une seule question; le référendum du 4 mai 1919 sur la question dynastique et la forme de l'Etat en comportait trois sur la dynastie et une sur la forme de l'Etat¹), un résultat juste, certes, mais décisif puisqu'il aurait produit une majorité absolue face à une minorité. Une réponse reposant sur une majorité d'un ordre de grandeur de 20% des électeurs peut-elle être considérée comme statistiquement, voire politiquement relevante? L'on dira que le législateur n'est pas obligé de tirer une quelconque conclusion du référendum, mais alors pourquoi organiser un référendum qui aboutit presque nécessairement à un résultat statistiquement irrelevant.

L'ensemble des considérations générales amènent le Conseil d'Etat à la conclusion qu'il ne peut pas se déclarer d'accord avec le contenu de la proposition de loi sous examen. Les arguments de l'inconstitutionnalité d'un référendum à caractère national sur une question relevant manifestement de la compétence d'une commune, et l'intervention d'un corps électoral non conforme à la Constitution, le contraindraient à refuser la dispense du second vote constitutionnel.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Le texte de cet article ne répond pas aux visées exprimées par l'auteur de la proposition de loi dans l'exposé des motifs et dans le commentaire de l'article. S'il s'agit de se prononcer soit pour le „City-Tunnel“, soit pour le „tram léger“, les solutions annoncées par le commentaire de l'article 1er (ni l'un ni l'autre; l'un aussi bien que l'autre) ne font pas de sens.

Par ailleurs, le commentaire de l'article 1er, qui interprète la réponse „ni l'un ni l'autre“ comme signifiant que l'électeur se prononce en faveur du statu quo constitue une tentative malheureuse mais inacceptable de substituer à la volonté manifestée par l'électeur une interprétation d'autorité qui n'est pas conforme avec le caractère de la consultation populaire.

¹ Le seul aspect que la loi du 4 avril 1919 n'avait pas traité était le sort des bulletins sur lesquels un électeur aurait répondu

- simultanément à deux ou trois questions dynastiques;
- à une ou plusieurs des trois premières et à la quatrième question.

Article 2

Sans observation.

Article 3

Le Conseil d'Etat s'est exprimé dans ses considérations générales sur le caractère insatisfaisant du choix des „électeurs faisant campagne“, et ne reviendra pas à cet aspect.

Pour ce qui est du coût de la campagne du référendum, le plafond de 150.000.– euros par organisation intervenant dans la campagne (l'auteur de la proposition de loi envisage un seul organisateur dans chacun des deux camps „pro City-Tunnel“ et „pro Tram léger“ et aucun organisateur défendant l'une des autres réponses possibles), auquel s'ajoutera le remboursement des frais d'un envoi à tous les ménages, paraît dérisoire face aux dépenses auxquelles devra faire face chacun des organisateurs pour expliquer, justifier et chiffrer le projet qu'il promet. L'établissement des études d'ingénierie et d'architecture, l'élaboration d'une estimation chiffrée du coût du projet, à elles seules, dépasseront le plafond proposé. La qualité de l'information sera à l'avenant.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2011.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Pour le Président,
Le Vice-Président,
Claude A. HEMMER

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6111/02

N° 6111²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROPOSITION DE LOI

relative à l'organisation d'un référendum national
concernant la réalisation soit du projet „City-Tunnel“
soit du projet „tram léger“

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Prise de position du Gouvernement</i>	
1) Dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (8.6.2012).....	1
2) Prise de position du Gouvernement.....	2
3) Annexe.....	6

*

**DEPECHE DE LA MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(8.6.2012)

Monsieur le Président,

En me référant à votre lettre du 20 octobre 2011, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi sous rubrique que je vous prierais de bien vouloir continuer à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Ministre aux Relations
avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Lors de sa réunion du 19 octobre 2011, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé qu'une prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi sous rubrique est souhaitable avant de poursuivre les travaux parlementaires. Le Gouvernement entend par la présente prise de position donner suite à la demande formulée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

La proposition de loi No 6111 déposée le 4 février 2010 par l'honorable député Jacques-Yves Henckes prévoit l'organisation d'un référendum national sur le choix du système de transports en commun urbain le mieux approprié pour l'agglomération de la Ville de Luxembourg en proposant la réalisation soit du projet City-Tunnel soit du projet du tram préconisé par le Gouvernement.

Il s'agit, d'une part, du projet du City-Tunnel, qui est, selon l'auteur de la proposition de loi, également connu sous le nom de BB (Bus-Bunn) respectivement RER (Réseau Express Régional) et publié dans les documentations de février 2003, de novembre 2003, d'octobre 2004 et de mars 2009, et, d'autre part, du projet du tram figurant dans la stratégie globale pour une mobilité durable – pour les résidents et les frontaliers, appelée „MoDu“, approuvée le 17 février 2012 par le Conseil de Gouvernement et publiée le 19 avril 2012.

Le projet du City-Tunnel a déjà fait l'objet d'une prise de position du Gouvernement sur la proposition de loi No 5646 déposée le 5 décembre 2006 par l'honorable député Robert Mehlen au sujet de l'organisation d'un référendum populaire concernant la réalisation d'une ligne ferroviaire souterraine avec plusieurs arrêts sur le territoire de la Ville de Luxembourg. A cette occasion, le Gouvernement, réuni en conseil le 2 mars 2007, a exprimé „le désaccord du Gouvernement avec la proposition de loi introduite par Monsieur le Député Mehlen“.

Le projet du City-Tunnel est basé sur l'actuel réseau ferroviaire des CFL en proposant plusieurs nouvelles lignes qui font le prolongement des lignes ferroviaires existantes, majoritairement en souterrain et sur le territoire de la Ville de Luxembourg, afin de relier le centre-ville de la Ville de Luxembourg, le plateau du Kirchberg et l'aéroport au niveau national et à la Grande Région. L'ambition du projet est d'induire un soulagement de la circulation en ville tout en offrant des relations directes, sans changement de mode de transport, pour les navetteurs vers les principaux pôles de la Ville de Luxembourg.

Il se compose d'une vingtaine de km de ligne ferroviaire nouvelle à 2 voies, majoritairement en tunnels et sur ouvrages. Les stations souterraines se situent jusqu'à une profondeur de 66 m et sont accessibles notamment par ascenseurs. Pour l'exploitation, il est prévu de se servir du matériel roulant existant des CFL avec une préférence pour le matériel TER2N. De même, il est prévu de maintenir le principe de l'actuel réseau d'autobus AVL et RGTR qui compléteront le City-Tunnel en assurant la desserte fine de la Ville de Luxembourg. La ligne Kirchberg-Findel entend également accueillir le fret de l'Aéroport. Le projet prévoit également une option pour une ligne de tram du Kirchberg via le centre-ville vers la Cloche d'Or.

Le projet du tram se compose d'une première phase à réaliser jusqu'en 2017, qui correspond à la ligne entre Luxexpo et la Gare Centrale, le tracé s'appuyant sur une desserte optimisée de la Ville et de ses points stratégiques, et d'une première extension prioritaire réalisée à l'horizon 2020, qui est le prolongement vers le Höhenhof, afin de relier l'Aéroport et le pôle de développement Findel.

Le tram constitue ainsi un maillon essentiel de la „Stratégie globale pour une mobilité durable – pour les résidents et les frontaliers“, appelée „MoDu“, qui a été présentée le 19 avril 2012 par le ministre du Développement durable et des Infrastructures Claude Wiseler. Cette stratégie nationale de mobilité constitue une approche intégrative des différentes mesures permettant de donner une réponse aux défis de la mobilité, de favoriser l'utilisation des transports en commun, respectivement de la mobilité douce et de définir les priorités infrastructurelles pour garantir que l'offre en mobilité durable évolue au même rythme que et en symbiose avec le développement économique et urbain de notre territoire. Le projet du tram relie les pôles d'échange et transporte les voyageurs vers les principaux pôles de développement de la Ville de Luxembourg suivant le principe de la chaîne de mobilité introduit par la stratégie „MoDu“.

Le projet du tram a été confirmé par la Chambre des Députés le 6 avril 2006 dans la motion adoptée par celle-ci et par la résolution du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2006. Le groupement d'intérêt économique GIE LUXTRAM, créé en juin 2007, a depuis lors poursuivi la mise

en œuvre du projet selon les étapes nécessaires. Le projet suit actuellement la procédure de consultation du public, basée sur une étude d'évaluation des incidences (EIE) de l'infrastructure sur l'environnement naturel, suivant la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Par la suite, le projet de loi d'autorisation et de financement du tram pour la 1ère phase sera déposé à la Chambre des Députés en début 2013.

La première ligne de tram a une longueur de 7,5 km et comporte 14 stations-voyageurs, dont une au droit du Pont Rouge qui permettra de relier les chemins de fer au projet du tram. La première extension vers Findel ajoutera 4 km de tracé et 2 stations. Le projet du tram comprend également la construction d'un centre de remisage et de maintenance (CRM) et l'acquisition du matériel roulant.

En ce qui concerne la comparaison des deux projets en matière d'infrastructures, d'exploitation et de mesures accompagnatrices, il convient de comparer des projets ayant une desserte à peu près comparable en ce qui concerne les pôles de développement de la Ville de Luxembourg. Par conséquent, uniquement la 1ère ligne du tram (Gare-Luxexpo) et sa 1ère extension, à savoir le tracé Luxexpo-Findel et le pôle d'échange „Pont Rouge“, ont été considérés dans cette logique du fait que le projet du City-Tunnel connecte également le Kirchberg respectivement la zone aéroportuaire. Les éléments qui sont identiques dans les deux projets, tels que par exemple les gares de Howald et Hollerich/Cessange, n'ont pas été considérés dans le comparatif.

La comparaison des deux projets fait soulever les constats essentiels suivants:

- L'architecture du réseau tram est indépendante d'autres systèmes de transports; elle est extensible et adaptée au besoin. Le réseau du City-Tunnel prétend réaliser la synthèse entre ferroviaire international, transfrontalier, national et urbain, avec cependant un excès dimensionnel et des problèmes fonctionnels. En effet, le projet du City-Tunnel, avec les tunnels et les stations souterraines, aurait une envergure dépassant même celle d'un système de métro étant donné l'exploitation par train classique.
- La faisabilité de la réalisation du tram est assurée par des études détaillées en cours d'élaboration qui se basent sur de multiples expériences obtenues par les projets réalisés à l'étranger. En ce qui concerne le projet City-Tunnel, Monsieur Schummer, en tant qu'auteur du projet, a réalisé une première analyse géométrique avec ses propres moyens, la réalisation du City-Tunnel reste à être vérifiée d'un point de vue exploitation et faisabilité technique selon les règles opérationnelles des CFL. Au vu de l'interaction du projet avec le réseau des CFL et de toutes les normes internationales que ces derniers doivent respecter, le projet risque de prendre une telle complexité qu'il engendrera des coûts de construction faramineux, tendance qui est renforcée par l'augmentation substantielle des normes de sécurité des tunnels pendant la dernière décennie.
- Le projet de réalisation des infrastructures du tram, sans matériel roulant, sur la ligne Gare Centrale – Centre-Ville – Kirchberg – Aérogare (204 mio.€), y compris le centre de remisage (79 mio. €), coûterait 283 mio. €. En y ajoutant le pôle d'échange „Pont Rouge“ (100 mio. €) pour une meilleure comparaison des deux projets, on arriverait à un coût global de 383 mio. € (HTVA). Concernant le projet ferroviaire du City-Tunnel, rien que la réalisation des infrastructures (gros oeuvre, équipements ferroviaires et génie technique) du tracé ferroviaire Gare Centrale – Centre-Ville – Kirchberg – Aérogare – Gare Centrale et des stations souterraines devrait dépasser les 2 milliards € (HTVA), en appliquant les coûts de construction d'éléments de projet comparables réalisés (Métro, RER de Paris, tunnels/lignes ferroviaires, etc.) et sans tenir compte des mesures supplémentaires nécessaires sur le réseau ferroviaire national, qui sont à ce stade indéterminables, ou d'une extension du centre de remisage.
- Les incidences environnementales du tram, qu'il s'agisse du chantier ou de l'exploitation, sont plus favorables que celles du projet City-Tunnel sur les points suivants: respect des équilibres géologiques et hydrogéologiques, matériaux extraits, pollution de l'air et bruit émis.
D'autant plus, le concept autour du tram favorise la réduction du trafic motorisé individuel et des bus dans le Centre-Ville, ce qui a un impact positif environnemental. Le tram préserve donc l'environnement dans la mesure où il satisfait aux exigences du développement durable et diminue la pollution atmosphérique respectivement sonore, ce qui va entraîner par-là à une meilleure qualité de vie des citoyens.
- Vu l'état avancé des études et des procédures du projet tram, la mise en service de la ligne Gare Centrale – Centre-Ville – Kirchberg – Aérogare est prévue pour l'horizon 2017-2020, avec une phase chantier de 3 ans. En ce qui concerne la réalisation d'un projet d'une telle complexité que le

projet City-Tunnel, il y a lieu de compter au moins une dizaine d'années pour l'accomplissement des études avant le dépôt d'un projet de loi (études de faisabilité, études des variantes, études d'exploitation ferroviaire et APS: 3 ans; décision variante, études de sécurité, choix matériel roulant et APD: 4 ans), auquel s'ajouteraient encore toutes les procédures environnementales respectivement d'autorisation (3 ans), les études d'exécution respectivement les appels d'offres (2 ans) et une phase chantier de 6 ans. Sous condition d'entamer immédiatement les études y relatives et sous condition de ne rencontrer aucun retard dans la suite des opérations tant au niveau technique, juridique, procédural et politique, la période jusqu'à la mise en service du projet City-Tunnel peut être estimée en étant optimiste à au moins 18 ans. Ainsi, tandis que le tram apportera des bénéfices pour la mobilité déjà à partir de 2017, le projet du City-Tunnel n'aura aucun effet positif avant 2030, ce qui est indiscutablement trop tard, compte tenu des besoins.

- L'accès aux stations visibles et en surface du tram et le transbordement entre modes de transport se fera généralement sans perte de temps et tient compte du concept des pôles d'échange introduit par la stratégie „MoDu“. L'accessibilité des stations souterraines implantées jusqu'à une profondeur de 66 mètres est fortement limitée par la durée de parcours entre la surface et le souterrain qui peut atteindre jusqu'à 8 minutes en cas d'arrivée simultanée de deux trains.
- Le tram, par ses stations espacées en moyenne de 500 mètres et par la visibilité et l'accessibilité attrayante de ses stations situées en surface, permet une desserte fine des espaces traversés. Les quartiers non desservis par le tram sont raccordés à ce dernier par le biais de lignes de bus spécifiques pour les quartiers. Vu la distance moyenne entre les stations en milieu urbain de 1.200 mètres, le City-Tunnel ne peut assurer qu'une desserte assez grossière des quartiers et il devra par conséquent être complété par un réseau de bus local comparable à celui qui existe actuellement.
- Le projet du tram se sert d'un matériel roulant éprouvé et aisément exploitable. Le matériel roulant prévu par le projet City-Tunnel, doit prévoir des caractéristiques spéciales: pluralité des tensions d'alimentation électrique et des équipements de type ferroviaire lourd qui ne sont normalement pas prévues dans les véhicules d'un système de transports en commun urbain avec les hautes cadences y nécessaires. L'actuel matériel roulant des CFL ne sera normalement pas compatible avec les besoins spécifiques de capacité et de cadences nécessaires. Un matériel roulant du type „S-Bahn“ ou RER serait mieux approprié, mais ne serait du point de vue capacité pas adéquat pour les liaisons transfrontalières. Ceci exigerait un remplacement très onéreux du matériel roulant actuel des CFL.
- Le débit du tram est modulable pour les différentes périodes de la journée et adapté aux besoins au niveau de la demande. Afin d'offrir un service de transport urbain de qualité (cadence de 5 min identique à celle du tram), le débit du matériel roulant approprié pour les besoins d'un système périurbain-urbain, tel que prévu par le projet City-Tunnel, présenterait une offre largement supérieure à la demande au niveau de la desserte de la Ville de Luxembourg. Par conséquent, le City-Tunnel ne fonctionnerait pas à un taux d'occupation rationnel en ce qui concerne les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation.
- L'exploitation du tram est indépendante d'autres systèmes de transport, notamment du réseau ferroviaire. Le projet City-Tunnel, doit, afin de pouvoir offrir des relations directes des différentes régions du pays vers les quartiers de la Ville, prolonger les trains arrivant à la Gare Centrale ce qui, avec le principe proposé et les cadences visées, risque de largement fragiliser le réseau des CFL et le réseau voyageur international dans lequel est intégré le Luxembourg.
- Le coût total des rames de tram nécessaires pour l'horizon 2020 (Gare Centrale – Kirchberg – Aérogare) serait de 93 mio. € HTVA. Le nombre de trains pour le projet City-Tunnel est aujourd'hui indéterminable, en raison de l'absence d'un dimensionnement des flux de voyageurs et d'un concept d'exploitation opérationnel. Cependant, ces deux éléments constituent les bases fondamentales pour la définition et le dimensionnement des infrastructures à réaliser. Par exemple, suivant une hypothèse minimaliste de 20 trains du type RER ou „S-Bahn“, un coût de matériel roulant de l'ordre de 170 mio. € HTVA serait nécessaire.
- Les coûts d'exploitation du tram sont plus favorables que pour un système tel que décrit par le projet City-Tunnel.

L'argumentation de l'auteur du projet City-Tunnel, que le projet serait en ce qui concerne l'exploitation plus économique (il part d'un volume de voyageurs transportés plus important qui compenserait les coûts d'exploitation plus élevés), est uniquement vraie pour un tel système sous condition qu'il soit exploité à un niveau optimal. Or, ceci n'est pas le cas pour le projet City-Tunnel vu que

l'offre en heure de pointe en termes de débit est démesurée par rapport à la demande, même à très long terme.

- L'entretien et la maintenance du tram, ligne et rames, est économique et aisée. La maintenance du projet City-Tunnel est complexe et onéreuse, au vu des expériences acquises pour les grands tunnels routiers.

Compte tenu de l'ensemble de ces constats, le Gouvernement est d'avis:

- qu'un système de transports en commun performant au niveau de la Ville de Luxembourg est nécessaire pour relever les défis de mobilité et pour garantir la compétitivité du pays;
- que le concept de la chaîne de mobilité, introduit par la stratégie „MoDu“, qui prévoit le tram en tant qu'artère principale pour relier les différents pôles de développement de la Ville de Luxembourg, permet de répondre à l'accroissement des flux de voyageurs vers et dans la Ville de Luxembourg à moyen et à long terme;
- que le tram présente des coûts d'investissement d'un montant total de 476 mio. € HTVA pour la ligne Gare Centrale – Ville-Haute – Kirchberg – Aéroport (coût de l'infrastructure du tram, du CRM et du pôle d'échange Pont Rouge: 383 mio. € HTVA; coût du matériel roulant: 93 mio. € HTVA) et des coûts d'exploitation raisonnables pour un projet apportant une plus-value si importante au niveau de l'offre des transports en commun dans la Ville de Luxembourg tant pour les résidents de la capitale que pour les nombreux navetteurs luxembourgeois respectivement frontaliers qui ont comme destination la Ville de Luxembourg;
- que l'état d'avancement des études et des procédures du projet du tram permettent une réalisation à court terme (1^{ère} ligne: 2017; 2^{ème} extension: 2020);
- qu'une mise en service du projet du City-Tunnel, qui se trouve à l'état embryonnaire au niveau des études et des procédures, peut être estimée pour après 2030;
- que la complexité technique du projet City-Tunnel par ses nombreux tunnels, ouvrages d'art et stations souterraines n'a pas encore pu être évaluée de sorte que sa faisabilité technique, sinon financière et son exploitabilité restent à être vérifiées en détail;
- que l'ensemble des infrastructures du projet ferroviaire du City-Tunnel peuvent être chiffrées suivant une estimation très sommaire à au moins 2 milliards € (HTVA) ce qui, au vu de l'actuelle situation économique et budgétaire, n'est pas finançable;
- qu'une éventuelle plus-value apportée par le City-Tunnel ne justifie en aucun cas un tel investissement.

En conclusion, le Gouvernement considère que le projet du City-Tunnel présente des désavantages au niveau de la faisabilité technique, des coûts et de l'impact sur l'exploitation du réseau ferroviaire par rapport au projet du tram, confirmé par la stratégie „MoDu“. Le Gouvernement considère dès lors que le City-Tunnel ne présente pas d'alternative adéquate et appropriée au projet du tram et que, dès lors, la nécessité de l'organisation d'un référendum n'est pas donnée.

*

ANNEXE

1. CONSTATS ET DEFIS EN MATIERE DE MOBILITE

Le caractère spécifique de la situation socio-économique du Grand-Duché de Luxembourg, à savoir une croissance économique et démographique très forte, accompagnée d'une augmentation considérable du nombre d'emplois, induit un besoin croissant des déplacements et donc des besoins accrus en termes de mobilité.

La diffusion massive de la voiture comme mode de déplacement privilégié du fait notamment de sa disponibilité et de sa rapidité a entraîné, avec la croissance permanente des déplacements au cours des dernières années, une saturation et une congestion des réseaux de transports, surtout aux heures de pointe.

La situation actuelle en matière de mobilité a atteint ses limites, tant en matière de capacités, que d'impact environnemental. Or, assurer une bonne accessibilité tant interne qu'externe au pays, constitue un élément fondamental en vue de rester compétitif d'un point de vue économique.

S'y ajoutent les questions de l'impact environnemental, de la santé, du potentiel économique et de la cohésion sociale dans le respect d'une approche intégrative. Par ailleurs, le lien entre développement territorial et mobilité, respectivement transports n'est plus à établir, puisque seule une urbanisation dense et compacte permet un fonctionnement efficace et attrayant de la mobilité douce (marche à pied, vélo) et des transports publics. Ainsi, sont à préconiser des affectations mixtes et un développement plus dense permettant de rapprocher les gens de leur lieu de travail et des services nécessaires à leur vie quotidienne. La voiture pourrait alors devenir un choix plus qu'une nécessité. Partant, imaginer la mobilité de demain, implique une conception différente à la fois de nos territoires, et plus particulièrement de nos villes, mais également de nos modes de vie.

En effet, en analysant en détail les déplacements quotidiens, on a constaté qu'en 2009, seuls 13% de ces déplacements ont été réalisés à pied ou à vélo. La mobilité douce, considérée à l'heure actuelle comme un mode de déplacement largement dédié aux loisirs, devra à l'avenir être considérée, au vu de ses multiples avantages, comme un mode de transport à part entière et il s'agira de la développer considérablement. Ceci est d'autant plus nécessaire que la moitié des déplacements motorisés quotidiens du pays se font à l'intérieur d'une même région et que 40% des trajets quotidiens sont inférieurs à 3 km.

A côté de la mobilité douce, le Luxembourg ne comptabilise quotidiennement pas moins de 1,66 million de trajets motorisés (incluant les transports individuels motorisés et les transports en commun). Le premier point d'attraction par nombre de déplacements motorisés est sans doute la Ville de Luxembourg et sa proche périphérie qui ne comptent pas moins de 692.000 trajets motorisés par jour.

Deux tiers de ces déplacements motorisés quotidiens sont réalisés aux cours des heures de pointe le matin et en fin d'après-midi, ce qui entraîne, à ces moments précis, une surcharge des principaux axes routiers et ferroviaires.

Au niveau de la Ville de Luxembourg, les nombreux navetteurs, tant nationaux que frontaliers, qui rejoignent quotidiennement la capitale par le biais des transports publics, y pénètrent, pour la plupart, par l'un des deux points de contact existants entre les réseaux interurbains et la capitale: la Gare Centrale et le Centre Hamilius. Un nombre toujours croissant de navetteurs y transite aux heures de pointe.

Cette croissance très importante a pour conséquence non seulement une saturation de plus en plus grande de ces pôles d'échange, tant en capacité matérielle qu'en capacité de personnes, mais aussi un engorgement du réseau de transports en commun actuel qui les relie (l'axe Gare Centrale – Hamilius – Kirchberg).

Par conséquent, les problématiques de la desserte actuelle de la capitale par les transports en commun s'articulent en particulier autour de ces trois maillons faibles que sont la Gare Centrale, le Centre Hamilius et l'axe central reliant les différents pôles d'emplois de la Ville de Luxembourg.

Cette saturation des réseaux de transports aux heures de pointe devrait encore s'aggraver au cours des prochaines années et avoir, par conséquent, un impact considérable sur la circulation des transports en commun, mais aussi sur le trafic individuel motorisé. En effet, le futur développement socio-économique de l'agglomération de la Ville de Luxembourg entraînera une augmentation des trajets moto-

risés aussi bien à l'intérieur même de l'agglomération de Luxembourg, que sur les pénétrantes qui la desservent. Les pronostics prévoient par exemple à l'horizon 2020 une augmentation des trajets motorisés (transports en commun et trafic individuel motorisé) en relation avec la Ville de Luxembourg et sa proche périphérie de +25% par rapport à 2009 (CMT). Ainsi, en vue d'éviter une paralysie complète de ces réseaux de transports dans un futur proche, il sera essentiel, dans les prochaines années, de développer considérablement l'offre en transports en commun.

Le nombre de déplacements en relation avec la capitale et sa proche périphérie assuré par le bus, le tram et le train, devra être, à moyen terme, presque doublé par rapport à aujourd'hui. L'actuel réseau train-bus est incapable de répondre à cette future demande car il s'avère impossible de faire circuler le nombre de bus requis pour répondre adéquatement à cette demande de mobilité, sans parler de la qualité de vie et des problèmes de pollution liés.

*

2. ATTENTES PAR RAPPORT AU SYSTEME DE TRANSPORT EN COMMUN (CAS SPECIFIQUE POUR LA VILLE DE LUXEMBOURG)

Partant de ces constats le Ministère du Développement durable et des Infrastructures a décidé d'élaborer une stratégie intégrée de mobilité dite „MoDu“ qui se donne les quatre objectifs principaux suivants:

Objectif 1: Aménagement du territoire:

- Mettre en oeuvre le principe „ville des courtes distances“.
- Arriver à une meilleure mixité des fonctions „logement“, „travail“ et „loisirs“ (permettant notamment le rapprochement entre le lieu du domicile et le lieu du travail).
- Assurer un urbanisme compact et dense.
- Réduire par-là toute génération de trafic à la source.

Objectif 2: Mobilité douce:

- Réduire les transports motorisés en augmentant la part de la mobilité douce dans les trajets quotidiens et surtout pour les trajets de courte distance.
- Atteindre, d'ici l'horizon 2020, un partage modal de 25% pour la mobilité douce.

Objectif 3: Transports en commun:

- Offrir un transport en commun attractif incitant les utilisateurs à effectuer un bon nombre de leurs déplacements motorisés par le biais des transports publics.
- Atteindre, d'ici l'horizon 2020, que 25% des déplacements motorisés se fassent par les transports en commun.

Objectif 4: Favoriser une utilisation alternative de la voiture:

- En promouvant des éléments comme la gestion du stationnement, les P+R, le covoiturage ou encore l'autopartage, l'usage de la voiture privée ne sera plus nécessairement synonyme d'un déplacement unimodal et monopersonnel depuis la source jusqu'à la destination.
- En combinaison avec un transport en commun attractif, ces éléments permettent un rabattement d'une partie importante des automobilistes sur les transports publics et cela dès que possible et au plus proche de leur lieu de départ.

En vue d'atteindre ces objectifs politiques, dont notamment les objectifs des transports en commun et des mesures accompagnatrices, il faut offrir aux usagers une alternative à l'automobile entre autres par le moyen d'un système de transport en commun de haute qualité au niveau national mais surtout en relation avec les principaux centres de développement et d'attraction, au premier lieu desquels l'agglomération de la Ville de Luxembourg.

Un tel système de transport en commun urbain à haute qualité doit donc rencontrer un ensemble d'exigences précises s'appuyant sur trois piliers que sont le matériel roulant, les infrastructures de transports et l'exploitation, caractérisés ci-après:

- Haut niveau de service: rapidité, régularité, ponctualité, confort, correspondances
- Fréquence en heure de pointe entre 2 et 5 minutes
- Débit adapté aux besoins, avec réserves pour le long terme
- Accessible pour chacun
- Image forte du transport collectif
- Contribuer à une diminution des nuisances environnementales
- Contribuer au développement économique

*

3. DESCRIPTION DES DEUX PROJETS

3.1. La stratégie globale de mobilité „MoDu“

La stratégie globale de mobilité „MoDu“ répond aux besoins en mobilité, décrits aux chapitres précédents, en misant sur la **complémentarité entre les différents modes de transport et non sur la concurrence**.

Dans cette optique, cette stratégie vise la mise en oeuvre cohérente de **chaînes de mobilité** efficaces se basant sur un réseau de transports publics performant et dont le principe est de combiner plusieurs modes de transport, de la manière la plus efficiente possible.

Aujourd’hui déjà, le Grand-Duché dispose d’un réseau de **transports publics performant**, desservant plus de 90% de la population avec une offre cadencée au minimum à l’heure, et dans de nombreux cas à la demi-heure, voire même toutes les 10 à 20 minutes. Aujourd’hui déjà, on peut profiter d’une multitude de **chaînes de mobilité**. Elles donnent la possibilité d’utiliser différents moyens de déplacement qui se complètent au lieu de se concurrencer, tels de véritables maillons d’une chaîne de mobilité individualisée. Chaque moyen de transport a, selon l’environnement qu’il traverse, des avantages ou des désavantages et il s’agit donc de combiner au mieux les avantages de chacun des modes en fonction des besoins spécifiques. Ainsi, le ou les modes de transports à combiner peuvent être différents en fonction des besoins de chaque utilisateur, de son point de départ et d’arrivée, de l’heure pendant laquelle il veut se déplacer, etc.

L’application d’une chaîne de mobilité efficace n’est pas compliquée. Elle repose sur la notion de **réflexes** à avoir. La première alternative consiste à privilégier la mobilité douce comme base de tout déplacement sur les courtes distances. Quand elle n’est pas praticable, la seconde alternative devrait être l’utilisation des transports en commun. Ceux-ci peuvent être composés de plusieurs maillons permettant d’atteindre une destination. Ainsi, il peut s’avérer utile de changer de bus ou de train pour atteindre sa destination. La troisième solution consiste en l’utilisation d’un moyen de transport motorisé individuel, comme la voiture ou la moto. Son utilisation est souvent abusive. Il importe donc de porter la réflexion, bien plus que par le passé, sur une utilisation adéquate, par exemple dans le cas de déplacements à multiples destinations ou afin de rejoindre un mode de transport collectif via un P+R.

Compte tenu, d’une part, de la **demande croissante dans le domaine des transports publics**, et, d’autre part, de l’évolution polycentrique de la Ville de Luxembourg, la stratégie „MoDu“ propose une réorganisation multimodale des transports en commun tant au niveau national que transfrontalier, ayant pour but d’améliorer l’accessibilité, de réduire les temps de parcours moyens et de permettre une mise en oeuvre plus efficace des ressources existantes.

Dans cette optique la stratégie „MoDu“ s’appuie au niveau national sur **le réseau ferré en tant qu’épine dorsale** du réseau des transports en commun. Ce dernier propose, en effet, une rapidité, un confort et une pérennité sans pareil. Ainsi, afin de pouvoir offrir une desserte par train, la stratégie „MoDu“ prévoit de renforcer le réseau ferré actuel par la réalisation de nouvelles lignes ou extensions de lignes (p.ex. nouvelle ligne entre Luxembourg et Bettembourg ou la mise à double voie de la ligne Luxembourg-Pétange) ainsi que l’amélioration du concept d’exploitation y relatif.

Le **rabattement vers le train** est assuré **par les bus** dont un accès direct vers les gares les plus proches devra être garanti.

En revanche, les régions qui se situent plus à l’écart des axes ferroviaires seront pourvues de **lignes de bus express** desservant directement les principaux pôles. Tout comme pour le train, ces lignes de

bus express ont pour priorité d'assurer une fonction de liaison, et non une fonction de ramassage régional, afin de rester compétitives en matière de temps par rapport à la voiture individuelle.

Un tel système national train-bus nécessite également la mise en place d'un système intelligent d'information et de communication pour les transports en commun afin de garantir une plus grande fiabilité de l'offre de transport public sur le plan des horaires et des correspondances à respecter. Dans cette hypothèse, la stratégie „MoDu“ prévoit la mise en place d'un **système de télématique** qui permettra non seulement d'assurer les correspondances mais également la mise à disposition aux clients d'informations en temps réel, par Internet, par téléphone mobile ou par affichage aux haltes des transports publics ainsi qu'à l'intérieur des modes de locomotion. La télématique permet, en outre, la mise à disposition d'outils de gestion et de supervision aux organisateurs ainsi qu'aux exploitants des transports publics et la mise en oeuvre d'une billetterie électronique adaptée aux plus récentes évolutions technologiques.

Force est toutefois de constater que des phénomènes tels que l'urbanisation diffuse, surtout dans les zones rurales, ne permettent pas toujours d'assurer une bonne desserte en matière de transport en commun, faute notamment d'une densité démographique suffisante. Dans ce cas de figure, la stratégie „MoDu“ propose une solution permettant de combiner l'utilisation de la voiture privée et les transports en commun, c'est-à-dire d'appliquer le principe de la chaîne de mobilité en utilisant les sites **Park+Ride**. Les navetteurs peuvent ainsi basculer vers un mode de transport, bus ou train, qui est rapide, confortable, souvent priorisé et donc moins concerné par les nombreux embouteillages aux heures de pointe et éviter également de la sorte la recherche d'une place de stationnement à leur destination.

Dans cette optique, la stratégie „MoDu“ prévoit des **facilités pour le transport par bus** tant au niveau des pénétrantes vers les principaux centres de développement et d'attraction qu'au niveau du réseau interne de ces mêmes centres.

Parallèlement à la mise en place d'une offre performante des transports en commun, il importe également de gérer de manière plus restrictive le **stationnement automobile** à la destination de manière à promouvoir l'utilisation des transports collectifs et les déplacements non motorisés, ceci en particulier au niveau des déplacements vers les lieux de travail.

La stratégie „MoDu“ tient également compte du fait qu'à côté de la mobilité douce et des transports en commun, le **trafic individuel motorisé** continuera à jouer un rôle important à l'avenir, en complément des autres modes de déplacement. S'y ajoute que sur certains trajets ou à certaines heures, il est impossible d'offrir une alternative concurrentielle à la voiture individuelle. Ceci implique qu'il faudra également adapter le réseau routier. Ainsi, créer de nouveaux contournements de localités entraîne un soulagement de celles-ci du point de vue trafic ainsi qu'une amélioration de la qualité de vie de leurs habitants. Réaliser ou étendre un axe routier permet également de libérer des voies pour les transports en commun qui ne seraient plus pénalisés par les goulots d'étranglement causés par le trafic individuel. C'est pourquoi, la stratégie pour une mobilité durable retient également la **réalisation de certains projets routiers** ou extensions de projets routiers qui sont jugés prioritaires.

Au niveau de la **Ville de Luxembourg et de sa proche périphérie**, la stratégie „MoDu“ apporte un changement fondamental. En effet, l'objectif est de désengorger les deux pôles d'échanges existants de la capitale, à savoir la Gare Centrale et l'Hamilius, en ce qui concerne le bus, respectivement le train. Il s'avère, en effet, indispensable de remédier à ce problème de saturation extrême, d'autant plus que le **nombre de voyageurs va s'accroître davantage** et que les deux pôles d'échange susmentionnés connaîtront des réaménagements considérables, de sorte que les transbordements trains-bus et bus-bus, voire train-tram et bus-tram ne pourront plus être effectués intégralement au niveau de ceux-ci.

Afin de pouvoir répondre donc à la demande et atteindre le partage modal motorisé visé, la stratégie „MoDu“ développe l'idée de créer de nouveaux **pôles d'échanges**. Ces pôles auront pour tâche principale de mieux répartir les flux train-bus à l'entrée de la capitale favorisant ainsi de **combiner différents modes de transports en commun** et notamment la mobilité douce pour parcourir la fin de trajet jusqu'à destination. L'émergence de nouveaux pôles d'échange à **Howald, Hollerich et sous le Pont Rouge** permettra de rapprocher le train aux pôles de développement pour désengorger la Gare Centrale et le Centre Hamilius. Le concept d'exploitation développé par les CFL prévoit ainsi une desserte multipolaire de la Ville de Luxembourg et sa proche périphérie par le biais de ces pôles d'échanges.

La création de pôles d'échange supplémentaires, telles que à la Cloche d'Or, à Bonnevoie, à la Place de l'Etoile, à la Luxexpo et au Höhenhof, entre le tram et le bus évite aux voyageurs de devoir systématiquement transiter par l'axe central Gare Centrale – Hamilius – Kirchberg.

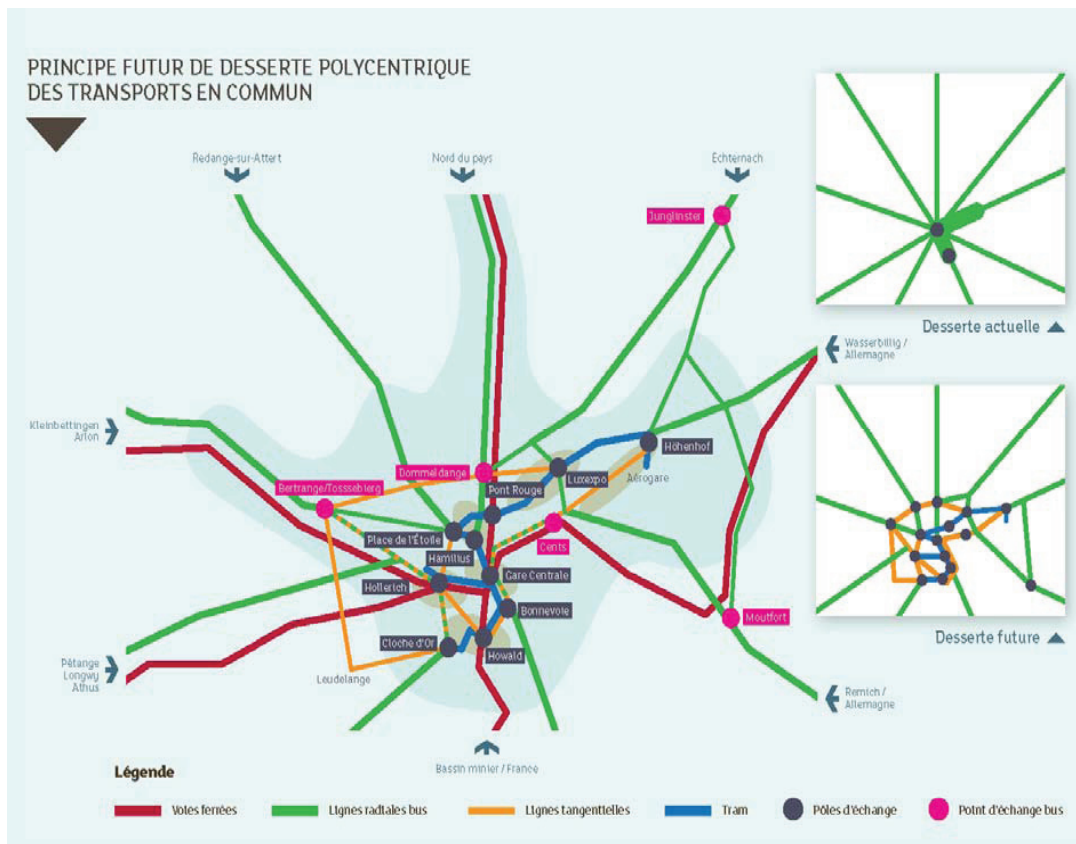
Le pôle d'échange Pont Rouge introduit au Luxembourg un nouveau concept permettant la liaison entre deux points géographiques situés à des altitudes différentes, c'est-à-dire entre la halte ferroviaire située en contrebas du Pont Grande-Duchesse Charlotte et la halte du tram située sur les hauteurs du plateau. Celui-ci offrira, à côté de la Gare Centrale, une deuxième possibilité de raccordement des quartiers centraux de la capitale au réseau ferré, tout en facilitant directement les déplacements des nombreux navetteurs ayant pour destination les quartiers du plateau du Kirchberg et de la Ville Haute. La desserte du pôle d'échange Pont Rouge se fera d'une part, par les trains en direction/provenance du nord et, d'autre part, par le prolongement des trains en provenance de Thionville/Metz, d'Esch-sur-Alzette, de Pétange/Longwy, de Kleinbettingen/Arlon et de Wasserbillig/Trèves. Cette nouvelle porte d'entrée située au coeur de la capitale offrira donc un gain de temps d'une dizaine de minutes aux voyageurs rejoignant le Kirchberg et le centre-ville depuis l'est, le sud et l'ouest du pays par le train et d'un quart d'heure pour les voyageurs en provenance du nord, tout en évitant un détour par la Gare Centrale.



Le réseau des transports en commun est complété par le **tram** qui au niveau des différents pôles d'échanges prendra en charge les voyageurs train et bus afin de les transporter confortablement vers les principaux pôles de développement de la Ville de Luxembourg, renforçant ainsi les liens entre les différents quartiers. Le tram augmentera, au fur et à mesure de son extension, **la capacité des transports** en commun et **remplacera les nombreux bus** qui circulent actuellement sur l'axe Gare Centrale – Ville haute – Kirchberg. Rappelons que le désengorgement de cet axe, et notamment celui de l'avenue de la Liberté, est essentiel, entre autres, d'un point de vue environnemental, puisque cette avenue présente un taux très élevé d'émission de particules nuisibles pour la qualité de l'air et donc pour la santé des citoyens.

La fonction de connectivité entre les différents pôles de développement sera complétée par de **nouvelles lignes de bus tangentielles** reliant les pôles d'échanges Hollerich, Howald, Place de l'Etoile, Gare Centrale et Höhenhof avec les **points d'échange bus**, plus éloignés du centre-ville comme Dommeldange, Cents et Bertrange-Tosseberg qui assurent des correspondances efficaces entre différentes lignes de bus. En dehors de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, d'autres points d'échange bus verront le jour tels qu'à Junglinster, Quatre-Vents et Moutfort, afin d'optimiser la desserte de celle-ci par les bus interurbains. Ainsi les navetteurs bus, en provenance des régions rurales du Grand-Duché, n'auront plus besoin de passer par le centre-ville pour rejoindre les différents pôles

de développement, mais pourront déjà au niveau du territoire des communes limitrophes de la Ville de Luxembourg changer de ligne de bus, leur apportant ainsi un gain de temps considérable.



La démultiplication des interconnexions au niveau de la capitale permet de passer d'un système de transport en commun en forme d'étoile vers un **système en forme de maillage** fournissant ainsi une réponse à la forte croissance polycentrique de la Ville et de sa périphérie et aux besoins croissants de mobilité de ces espaces périphériques. Ce maillage raccourcit les distances et augmente la redondance du réseau en cas de problèmes.

3.1.1. Le projet du tram dans la Ville de Luxembourg

L'épine dorsale de ce nouveau réseau global fortement maillé doit être un système de transports en commun de haute qualité, qui au niveau des différents pôles d'échanges puisse prendre en charge les voyageurs en train et en bus afin de les transporter vers les principaux pôles de développement de la Ville de Luxembourg, suivant le principe de la chaîne de mobilité. Étant donné qu'il s'avère impossible de faire circuler le nombre de bus requis pour répondre à la demande prévue et d'atteindre ainsi la part modale visée, l'introduction d'un système plus performant que l'actuel, est indispensable.

Par conséquent, la combinaison train-tram-bus est la mieux adaptée pour remédier aux problèmes de congestion de la Ville de Luxembourg et de sa proche périphérie, puisqu'un tram moderne est capable de concilier la double nécessité de rattachement efficace, rapide, confortable et de grande capacité. Il est évident que, dans une combinaison train-tram-bus, un rôle clé revient aux pôles d'échange qui, en tant que connexions entre les différents modes, dynamiseront l'ensemble des flux du réseau des transports en commun. Le tram constitue ainsi un maillon essentiel de la stratégie „MoDu“.

La première ligne du tram correspond à la ligne entre Luxexpo et la Gare Centrale, le tracé s'appuyant sur une desserte optimisée de la Ville et de ses points stratégiques. Elle a une longueur de 7,5 km et comporte 14 stations-voyageurs, dont une au droit du Pont Rouge afin de relier le chemin de fer au projet du tram. Les stations sont espacées en moyenne de 500 m pour assurer une desserte

fine des espaces traversés. Le projet du tram comprend également la construction d'un centre de remisage et de maintenance (CRM) qui se trouve à l'est du rond-point Serra, respectivement au nord de la bretelle autoroutière connectant le Kirchberg à l'autoroute A1.

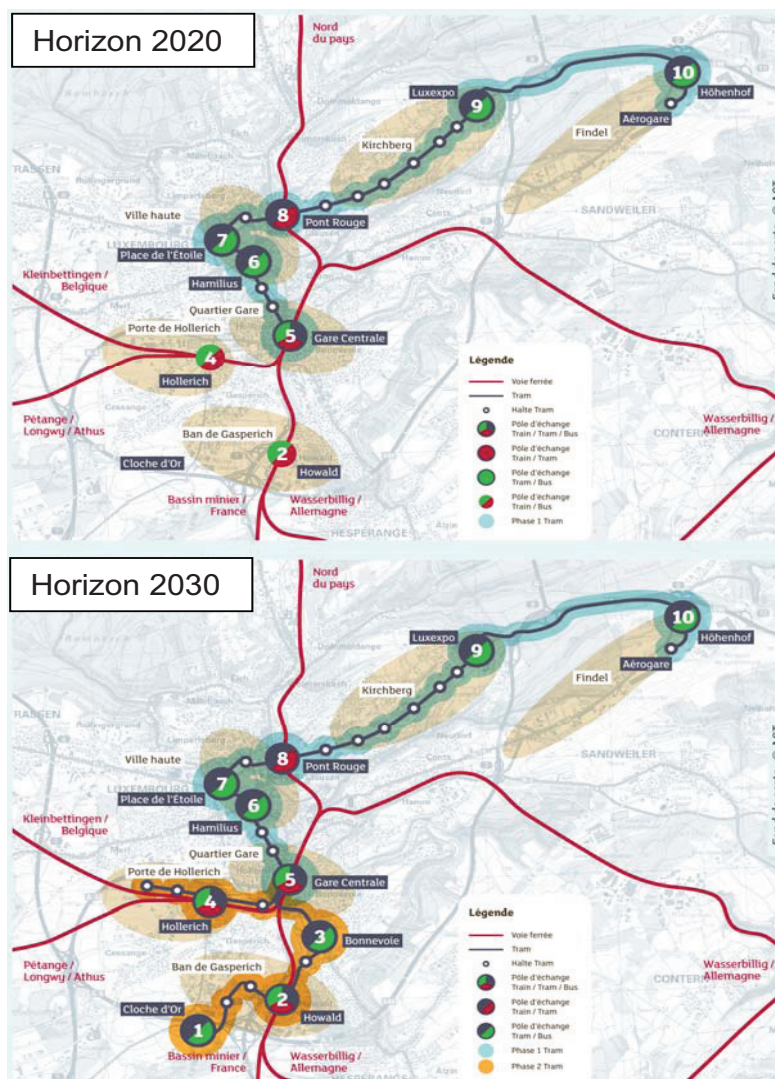
Depuis le CRM, au-delà du giratoire Serra, le tracé du tram emprunte l'avenue Kennedy, puis le pont Grande-Duchesse Charlotte pour atteindre le rond-point Schuman, avant de longer le Glacis côté nord et de déboucher sur la Place de l'Etoile. Ensuite, la plate-forme prend place sur l'avenue Emile Reuter, puis sur le boulevard Royal et, enfin, passé le pont Adolphe, sur l'avenue de la Liberté jusqu'à la Gare Centrale. Sur son tracé sur site propre, le tram sera priorisé aux différents carrefours pour garantir une vitesse commerciale de standard élevée.

La ligne de tram est une grande infrastructure de transport en site propre qui prend place dans l'environnement urbain et se substitue à des éléments de voirie préexistants.

Le tram, dans son intégralité, se compose:

- de la plate-forme ferroviaire, sur toute la ligne,
- de l'atelier-dépôt où sont remisées et entretenues les rames de tramway,
- du matériel roulant (véhicules).

En ce qui concerne les extensions du tram, il convient de relever que les extrémités de la ligne de tram seront aménagées en provisoire dans l'attente des extensions permettant la jonction avec les pôles d'échange de Höhenhof, de Hollerich, de Howald, de la Cloche d'Or etc.



Une première extension prioritaire réalisée à l'horizon 2020 est le prolongement vers l'Aérogare afin de relier l'Aéroport et le Findel. Elle ajoutera 2 stations dont, notamment, l'arrêt Aérogare est d'une longueur de 4 km. Sa réalisation se fera dans le délai le plus court après la mise en service du tracé initial.

Après la réalisation de la liaison entre la Gare Centrale et l'Aérogare, la ligne de tram sera directement étendue vers d'autres quartiers de la Ville de Luxembourg en plein développement. Dans cette optique, des extensions vers Howald, le Ban de Gasperich, la Cloche d'Or et la Porte de Hollerich seront progressivement réalisées pour atteindre un réseau cohérent reliant les différents pôles de développement tels qu'illustrés ci-dessus pour l'horizon 2030. D'autres extensions du réseau tram à partir de la Place de l'Étoile le long de la route d'Arlon jusqu'à Bertrange, voire de Hollerich vers Strassen, et de la Cloche d'Or vers Leudelange sont envisagées pour un futur plus lointain.

Le tram améliore ainsi les transports urbains en offrant un débit de transport à hauteur de 9.000 voyageurs par sens et par heure (2 rames à 32,5 m), contre 3.000 passagers pour le bus, pour une cadence de 3 min. (CERTU). Sa fréquence constitue donc un autre avantage non négligeable, puisqu'il permet d'offrir un meilleur débit (nombre de voyageurs transportés par heure) que le réseau de bus actuel, de manière à être en mesure d'offrir les capacités nécessaires sur le long terme.

En facilitant les échanges intermodaux grâce à sa complémentarité avec les réseaux urbains, interurbains et tangentiels ainsi qu'avec le réseau ferré, le tram rendra les déplacements en transports en commun plus rapides et plus agréables et ceci d'autant plus que les usagers du train pourront transborder à hauteur de plusieurs pôles d'échange bien répartis, à savoir Höhenhof, Luxexpo, Pont Rouge, Hamilius, Gare Centrale, Howald et Hollerich.

Enfin, le désengorgement des axes qu'il dessert, et plus particulièrement celui de l'avenue de la Liberté et du boulevard Royal, est essentiel, entre autres, d'un point de vue environnemental, puisque ces axes centraux présentent un taux très élevé d'émission de particules nuisibles pour la qualité de l'air et donc pour la santé des citoyens, de même que des niveaux de bruits trop élevés.

Ainsi, le tram, qui fonctionnera à l'électricité et remplacera les bus responsables pour près de 58% des émissions de NO₂ à la Place de Paris, aura un impact positif évident sur l'environnement. Le tram préserve donc l'environnement et la qualité de vie dans la mesure où il satisfait aux exigences du développement durable et diminue la pollution atmosphérique et sonore dans son couloir de passage. Il structure et requalifie l'espace public et le paysage urbain tout en étant complémentaire aux modes de déplacement doux: marche à pied et vélos.

Le tram améliore donc les transports urbains en offrant une capacité de transport adaptée aux besoins. En facilitant les échanges intermodaux grâce à sa complémentarité avec les réseaux AVL et RGTR ainsi qu'avec le réseau ferré, le tram rendra les déplacements en transports en commun plus rapides et plus agréables d'autant que les passagers trains se répartiront mieux entre les différents pôles d'échange, notamment la Gare Centrale et la Gare Pont Rouge.

Le tram s'inscrit donc pleinement dans l'objectif politique fixé en matière de partage modal et se présente comme un investissement à rentabilité économique élevée puisque le coût d'exploitation ramené au voyageur est faible, tandis que le bilan économique, social et environnemental est avantageux.

3.1.2. Historique des événements et décisions en relation avec le tram et calendrier de sa mise en oeuvre

La genèse du projet du tram revient au groupe de travail dénommé „Extension du réseau ferré dans la Ville de Luxembourg“ institué en juin 2005 sur initiative du Ministre des Transports et du Collège des Bourgmestres et Echevins de la Ville de Luxembourg. Ce groupe a analysé une multitude de différents concepts et tracés, y inclus le projet City-Tunnel, pour une éventuelle extension du réseau ferré dans la Ville de Luxembourg en tenant compte de l'évolution des indicateurs structurels et de mobilité.

Les conclusions du 3 mars 2006, basées sur une évaluation détaillée des différents scénarios, ont fait ressortir le scénario 8 dénommé „Système combiné Train Classique + Tram Léger“ comme scénario privilégié, avec une avance d'environ 30% par rapport aux autres scénarios (parmi lesquels figurait aussi le projet RER). Les principaux atouts du tram constituent sa facilité d'intégration dans le tissu urbain, le maintien des capacités sur le réseau ferré classique, le gain d'attractivité du côté voyageurs à chaque étape de la réalisation et notamment le coût de construction raisonnable.

Dans sa séance du 10 mars 2006, le Conseil de Gouvernement a fait sien le préjugé favorable de Monsieur le Ministre des Transports à l'égard du concept du tram.

Le conseil communal de la Ville de Luxembourg, dans sa résolution du 27 mars 2006, a approuvé l'approche présentée par le groupe de travail et l'a invité à préciser et à approfondir le projet de la mise en place d'un tram dans la Ville de Luxembourg ainsi que les gares périphériques projetées.

Par la suite, le projet du tram a été confirmé par la Chambre des Députés le 6 avril 2006 dans la motion adoptée par celle-ci suite au „débat de consultation sur l'extension du réseau ferré dans la Ville de Luxembourg et du réseau ferré en général“.

Au vu de la résolution du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2006 et de la motion de la Chambre des Députés du 6 avril 2006 confirmant le projet du tram léger, la Ville de Luxembourg et le Ministère des Transports ont constitué le groupement d'intérêt économique GIE LUXTRAM en juin 2007 qui est, depuis lors, en charge de la mise en œuvre du projet.

Le GIE LUXTRAM a pour mission de poursuivre la planification d'un tram dans la Ville de Luxembourg. Ainsi, le GIE LUXTRAM réalise toutes les études de planification jusqu'au niveau APD inclus afin de permettre le dépôt d'un projet de loi et de clarifier tous les aspects relatifs à la mise en place du projet, tels que le financement, la réalisation et l'exploitation.

En ce qui concerne les études de tracé, le tracé définitif du tram a pu être présenté en mai 2008 suite à une évaluation comparative multicritères de variantes entre la Gare Centrale et le Centre Hamilius.

En date du 10 mars 2009, le GIE LUXTRAM a présenté l'architecte retenu pour accompagner la réalisation du tram léger dans la Ville de Luxembourg. La désignation de l'architecte a fait suite à un concours au niveau européen et a eu comme objectif d'affirmer l'identité du tramway tout en assurant sa bonne intégration dans le milieu urbain. La plus-value architecturale attendue portera sur l'organisation de l'espace, le réaménagement de la voirie et les mobiliers urbains.

Les études détaillées de tracé et d'insertion (APD) nécessaires pour le dépôt d'un projet de loi de programmation de l'opération de construction du tram ont été engagées début 2009 et sont poursuivies depuis lors à un rythme soutenu.

En ce qui concerne le financement du projet, l'Etat et la Ville de Luxembourg ont trouvé, suite à des discussions intensives, un accord sur le financement de la construction du tram. Ainsi, les coûts de construction et de fonctionnement seront répartis à hauteur d'un tiers pour la Ville de Luxembourg et de deux tiers pour l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg pour ce qui est de la première phase Gare Centrale – Luxexpo.

Comme le tram est un projet de grande envergure qui entre dans le champ d'application de la loi du 29 mai 2009 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, une procédure de consultation du public, basée sur une étude d'évaluation des incidences (EIE) de l'infrastructure sur l'environnement naturel, devient nécessaire. L'élaboration du dossier de consultation du public, qui comprend la réalisation d'une EIE intégrale de la ligne et du CRM, a été engagée mi-2010.

En ce qui concerne le centre de remisage et de maintenance (CRM), une étude multicritère de décembre 2010 ayant comparé les différents sites potentiels d'implantation du CRM, a mené à la décision politique en janvier 2011 de construire le CRM à l'est du rond-point Serra, respectivement au nord de la bretelle autoroutière connectant le Kirchberg à l'autoroute A1.

Ce site faisant partie du massif du Grünwald, classé zone spéciale de conservation au sens de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, la nécessité d'une étude FFH (faune, flore, habitat), qui fait partie intégrante de EIE, est donnée. L'étude FFH, qui se déroule sur un cycle naturel complet d'une année (4 saisons) pour mesurer l'incidence du projet du CRM, a été engagée début 2011.

En août 2011, la décision politique de construire l'extension vers Findel dans le délai le plus court possible après la mise en service du tracé initial (Gare Centrale – Luxexpo) a été prise. Au vu de la décision politique de reporter à long terme le projet de la ligne ferroviaire Hamm – Findel – Kirchberg, le CRM du tram a été reconfiguré et optimisé dans un souci de minimiser l'impact environnemental sur l'environnement. Ce travail a permis de réduire l'impact sur le massif forestier du Grünwald à un tiers de l'impact initial.

Les préparations du dossier EIE (ligne et CRM) y inclus l'étude FFH du CRM ont commencé en 2011 afin de le soumettre, au printemps 2012, à la consultation du public selon les dispositions légales applicables.

Le calendrier de réalisation du projet se présente dès lors comme suit:

- **Été 2012:** Consultation du public selon la loi du 29 mai 2009 et tenue de l'enquête publique dans les mairies des communes de Luxembourg et de Niederanven.
- **Automne/hiver 2012:** Soumission du dossier EIE au Conseil de Gouvernement pour décision.
- **Hiver 2012:** Après autorisation du projet du tram et la définition des mesures compensatoires, finalisation des études d'avant-projet détaillé (APD) en vue de préparer le projet de loi d'autorisation et de financement du projet du tram.
- **Début 2013:** Dépôt du projet de loi auprès de la Chambre des Députés.
- **Mi/Fin 2013:** Vote de la loi par la Chambre des Députés.
- **2014:** Finalisation des études d'exécution, mise en soumission et démarrage des travaux de construction et d'installation: déviations de réseaux, construction de l'infrastructure et mise en place des équipements, modification de la voirie, construction du centre de maintenance et de remisage, livraison du matériel roulant et de toutes les fournitures nécessaires.
- **Mi-2017:** Mise en service de la 1ère phase du tram.

Le calendrier de réalisation de la phase chantier du tram a été établi en concertation avec tous les acteurs concernés comme le projet du tram, situé dans le milieu urbain, contrairement à la plupart des grands projets d'infrastructures des CFL et des P&CH, génère d'importants liens et interactions avec la zone traversée. Le planning a également été établi dans un souci d'optimiser et de réduire au maximum la durée de la phase chantier du tram afin de minimiser dans la durée les nuisances auxquelles sont soumises les riverains et les commerces ainsi que les perturbations de trafic.

3.2. Le projet du City-Tunnel

Pour la préparation de la prise de position du Gouvernement, le projet du City-Tunnel, qui est, selon l'auteur de la proposition de loi, également connu sous le nom de BB (Bus-Bunn) ou RER (Réseau Express Régional), le MDDI s'est basé sur la brochure „Projekt BB (Bus-Bunn – Eine Alternative zu BTB und Modul K“, version d'octobre 2004, établie par Monsieur Georges Schummer. La réplique du 22 avril 2007 de l'asbl RER Luxembourg à la prise de position du Gouvernement du 2 mars 2007 ainsi que les documents de février 2003 et de mars 2009 de Monsieur Schummer ont également été consultés.

Le projet du City-Tunnel est basé sur l'actuel réseau ferroviaire des CFL en proposant plusieurs lignes en prolongement des lignes ferroviaires existantes, majoritairement en souterrain et sur le territoire de la Ville de Luxembourg, afin de relier la capitale au reste du pays et à la Grande Région. L'ambition du projet est d'induire un soulagement de la circulation en ville tout en offrant des relations directes, sans changement de mode de transport, pour les navetteurs vers les principaux pôles de la Ville de Luxembourg. Il correspond au système français RER (Réseau Express Régional) ou encore au système allemand „S-Bahn“.

Le projet du City-Tunnel se compose des éléments suivants à réaliser:

- d'une ligne nord-sud avec quelque 4,5 km de tunnel et 0,5 km à ciel ouvert, 2 ouvrages d'art (Alzette et Pétrusse) et 5 stations en souterrain;
- d'un by-pass est-ouest entre Limpertsberg et Kirchberg d'une longueur d'1 km majoritairement en tunnel avec un ouvrage d'art (Alzette);
- d'une ligne entre Dommeldange et Kirchberg (et du franchissement de l'A1 lors de la remontée en surface) avec quelque 5 km de tunnel et 3 stations souterraines;
- et d'une ligne Kirchberg – Findel – Hamm de 7,7 km, réalisée sur plus de la moitié de la longueur en tranchée couverte avec 2 stations.

En tout, il s'agit d'une vingtaine de km de ligne ferroviaire nouvelle à 2 voies, majoritairement en tunnels et ouvrages. Etant donné que les éléments fournis par les documents élaborés dans le cadre du City-Tunnel ne sont pas complets sur plusieurs points, la présente description se base en partie sur des hypothèses et estimations des auteurs de la présente note.

Les stations souterraines se situent jusqu'à une profondeur de 66 m et sont accessibles notamment par ascenseurs. Les quais auront une longueur de 190 m.

Le projet est complété par une option pour une ligne de tram entre le Parc des Expositions au Kirchberg et la Cloche d'Or dont le tracé exact et les caractéristiques ne sont pas détaillés.

Pour l'exploitation, il est prévu de se servir du matériel roulant existant des CFL avec une préférence pour le matériel TER2N. De même, il est prévu de maintenir le principe de l'actuel réseau d'autobus AVL et RGTR qui compléteront le City-Tunnel en assurant la desserte fine de la Ville de Luxembourg. La ligne Kirchberg-Findel entend également accueillir le fret de l'Aéroport.

De manière générale, le projet City-Tunnel entend réaliser la synthèse entre ferroviaire international, transfrontalier, national et urbain avec les trains régionaux et transfrontaliers desservant la Ville de Luxembourg sur plusieurs arrêts.

Le projet du City-Tunnel se trouve encore à un stade très sommaire étant donné qu'il a été établi par une personne à titre bénévole qui ne disposait que de moyens limités. En effet, il se limite principalement à la description sommaire des infrastructures-clés à créer.

De cette manière, un dimensionnement des flux de voyageurs de même qu'un concept d'exploitation y font défaut. Cependant, ces deux éléments constituent les bases fondamentales pour la définition et le dimensionnement des infrastructures à réaliser.

*

4. COMPARATIF ENTRE „MODU“/TRAM ET CITY-TUNNEL

En ce qui concerne la comparaison des deux projets en matière d'infrastructures, d'exploitation et de mesures accompagnatrices, il convient de comparer des projets ayant une desserte à peu près comparable en ce qui concerne les pôles de développement de la Ville de Luxembourg.

Par conséquent, uniquement la 1ère phase du tram et sa 1ère extension, à savoir le tracé Luxexpo – Findel, et le pôle d'échange „Pont Rouge“, ont été également considérés, étant donné que le projet du City-Tunnel connecte également le Kirchberg respectivement la zone aéroportuaire.

Les éléments qui sont identiques dans les deux projets, tels que par exemple les gares de Howald et Hollerich/Cessange, n'ont pas été considérés dans le comparatif.

4.1. Caractéristiques techniques – infrastructures

Architecture du système

Tram:

Le projet de base comprend une 1ère ligne de 7,5 km entre la Gare Centrale et la Luxexpo. Une première extension prioritaire de 4 km est formée par le prolongement du tram vers Findel. D'autres extensions vers les nouvelles zones de développement de la Ville de Luxembourg sont prévues: extensions au sud vers Cessange et Howald (3 km chacune), extensions vers Bertrange, Ecole Européenne de Mamer etc.

Le tram constitue un réseau homogène et cohérent. Les stations avec des quais d'une longueur de 65 mètres sont intégrées dans la voirie publique. Elles sont aisément identifiables et très accessibles aux voyageurs.

City-Tunnel:

Le projet prévoit le prolongement des lignes ferroviaires existantes par une ligne nord-sud, une ligne est-ouest et une ligne Kirchberg-Findel (total de 18,28 km, dont 12,15 km en tunnel, 11 stations souterraines, avec une pente maximale de 2,5%).

En ville, les stations souterraines avec des quais d'une longueur de 190 mètres sont situées à une profondeur jusqu'à 66 mètres. Elles sont accessibles par escalier et par ascenseur.

Les lignes comportent des troncs communs (nord-sud et Kirchberg-Findel). Il y aura donc des aiguillages en souterrain ce qui, sur le plan technique nécessiterait des zones de tunnel élargies de grande longueur, à condition que des appareils de voies et leur signalisation soient acceptables en souterrain.

Le réseau du tram est progressif, extensible et adapté aux besoins. Le réseau du City-Tunnel prétend réaliser la synthèse entre ferroviaire international, transfrontalier, national et urbain, avec un excès dimensionnel et des problèmes fonctionnels en sa défaveur. Le projet du City-Tunnel, avec ses tunnels et les stations souterraines, aurait une envergure dépassant même celle d'un système de métro. En effet, une exploitation par train classique des tunnels nécessite un dimensionnement supérieur des tunnels pour l'accueil du matériel roulant et des caténaires ainsi que des installations de signalisation et de sécurité supplémentaires par rapport à un système de métro.

Faisabilité technique

Tram:

Les documents de référence pour la conception, respectivement la réalisation du tram au Luxembourg se basent sur les normes allemandes:

- BOSTRAB: Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen
- EAÖ: Empfehlungen für Anlagen des öffentlichen Personalverkehrs
- RAS: Richtlinie für die Anlage von Straßen
- VDV Richtlinien

City-Tunnel:

Concernant la conception des tunnels et des haltes souterraines de multiples réglementations doivent, entre autres, être respectées au niveau de la sécurité:

- ITM-SST 1500.1: Description de sécurité incendie. Définitions générales.
- ITM-SST 1501.1: Prescriptions de sécurité incendie. Dispositions générales – Bâtiments bas.
- EBA (Stand 1.7.2008): Anforderungen des Brand- und Katastrophenschutzes an den Bau und Betrieb von Eisenbahntunneln.
- Décision de la Commission du 20.12.2007 concernant la STI relative à la sécurité dans les tunnels ferroviaires du système transeuropéen conventionnel et à grande vitesse.
- Décision de la Commission du 21.12.2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative aux „personnes à mobilité réduite“ dans le système transeuropéen conventionnel et à grande vitesse.
- UIC 779-9 R Projet 24.9.2002: Sécurité dans les tunnels ferroviaires.

La faisabilité de la réalisation du tram est assurée par des études détaillées en cours d'élaboration qui se basent sur de multiples expériences obtenues par des projets réalisés à l'étranger. La réalisation du volet technique du tram aura une envergure de moindre importance par rapport au projet City-Tunnel.

Le concept du City-Tunnel ne donne presque aucune information sur la faisabilité technique des tunnels et des stations souterraines (y compris installations de sécurité, de ventilation et des ascenseurs) à une profondeur jusqu'à 66 m. La réalisation ne semble pas irréaliste mais d'une envergure complexe risquant d'élever les coûts de construction. Ceci est d'autant plus vrai que les normes de sécurité des tunnels ont été significativement renforcées durant la dernière décennie. Du coup, les coûts de construction et d'équipement des tunnels se voient augmentés de manière substantielle. Aussi les entreprises luxembourgeoises ne peuvent-elles pas se prévaloir des spécialisations nécessaires pour l'aménagement d'un projet d'une telle envergure de sorte que le recours au savoir-faire étranger s'impose.

Coûts d'investissements liés à l'infrastructure

Tram:

Les frais de réalisation du tram: construction de l'infrastructure (y compris les arrêts), mise en place des équipements, modification de la voirie et toutes fournitures nécessaires sont estimés pour la première ligne à 144 mio. € (HTVA), la construction du centre de maintenance et de remisage est estimée à 79 mio. € (HTVA) et l'extension vers l'aérogare estimée à 60 mio. € (HTVA). Le coût d'un kilomètre de ligne de tram est au maximum de 20 mio. € au Centre-ville et compris entre 10 et 15 mio. € pour le tronçon sur le Kirchberg et l'extension vers Findel.

Les frais relatifs à la déviation de réseaux (eau, électricité, gaz etc.) ont été comptabilisés partiellement dans le coût du tram étant donné que, selon la Ville de Luxembourg, un renouvellement de ces réseaux était nécessaire de toute manière et qu'on profitera du chantier du tram pour effectuer ces travaux.

Il en est de même des frais relatifs aux ponts traversés par le projet du tram en milieu urbain. En ce qui concerne le Pont Adolphe, la réhabilitation de ce pont était devenue nécessaire en raison du degré de vétusté de l'ouvrage. L'assise du pont reste identique à la situation antérieure. La seule différence qui se présente est que désormais seulement deux couloirs seront réservés aux transports en commun qui seront empruntés par la plateforme ferroviaire du tram.

Pour le Pont „Grande-Duchesse Charlotte“, l'assise du viaduc sera en effet élargie pour pouvoir accueillir plus adéquatement les transports en commun et pour donner plus de place à la mobilité douce. Les frais y relatifs sont donc nécessaires dans tous les cas de sorte qu'elles n'ont pas été considérés dans la présente comparaison.

Les coûts du projet du pôle d'échange „Pont Rouge“, permettant un accès performant des usagers du train au centre-ville et le Kirchberg, sont estimés à 100 mio. € (HTVA).

City-Tunnel:

Le document établi par Monsieur Schummer, datant de 2004, situe les coûts du City-Tunnel à une plus-value de 441 mio. € par rapport au concept de desserte en cours de planification à cette époque (Modul K) soit à un total de 1.159 mio.€. Les coûts d'investissements primaires, à savoir les coûts de génie civil des tunnels, sont estimés à 27 mio. € au maximum par kilomètre.

Or, les références actuelles et les études détaillées dans ce domaine ont montré que les exigences au niveau technique respectivement de sécurité ont évolué depuis lors et que le coût d'une ligne ferroviaire souterraine est nettement supérieur.

A titre d'exemple la ligne de métro la plus récente de PARIS (LIGNE 14 ou Météor de 9,2 km entièrement en souterrain non profond) a coûté 130 mio. €/km (HTVA), y compris les coûts de génie civil et équipements ferroviaires/techniques, en 2004. Ce qui est cohérent avec les expériences des autorités françaises (CERTU¹) montrant que les coûts d'investissements d'un métro se situent entre 90 et 120 mio. € (HTVA) par kilomètre de ligne.

Sur base des expériences récentes des CFL et compte tenu de la configuration du projet du City-Tunnel, le coût global (génie civil, équipements ferroviaires et génie technique) au km ne saurait être inférieur à 100 mio. €/km (HTVA) pour les tunnels et 42,5 mio. €/km (HTVA) pour les tronçons à ciel ouvert.

S'y ajoute les coûts d'investissements, indéterminables à ce jour, par exemple des ouvrages, d'une extension du centre de remisage et le réaménagement de la Gare Centrale.

Le projet de réalisation du tram sur l'axe Gare Centrale – Ville Haute – Kirchberg – Aérogare, y compris le centre de remisage et le pôle d'échange „Pont Rouge“, coûterait au total 383 mio. € (HTVA).

Les coûts des infrastructures (génie civil, équipements ferroviaires et génie technique) du projet ferroviaire du City-Tunnel, du tracé ferroviaire de l'axe Gare Centrale – centre-ville – Kirchberg – Aérogare – Gare Centrale et la réalisation des stations souterraines, serait donc d'au moins 2.000 mio. € (HTVA), sans tenir compte des mesures supplémentaires nécessaires sur le réseau ferroviaire national qui sont à ce stade indéterminables.

Impact environnemental

Tram:

La construction du tram génère peu de matériaux à mettre en décharge (recyclage). Le tram contribue à la réduction de la pollution de l'air et du bruit et ne pollue pas les eaux de surface ou souterraines.

D'autant plus, le concept autour du tram favorise la réduction du trafic motorisé individuel et des bus dans le centre-ville, ce qui a un impact positif environnemental et plus précisément une réduction en dioxyde de carbone ainsi que de diminution d'émissions de poussières fines („Feinstaub“) et une

¹ Centre d'Etudes sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

diminution des niveaux de bruits trop élevés. Le tram préserve donc l'environnement dans la mesure où il satisfait aux exigences du développement durable et diminue la pollution atmosphérique respectivement sonore, ce qui va entraîner par-là à une meilleure qualité de vie des citoyens.

City-Tunnel:

La construction des tunnels du City-Tunnel n'est pas exempte d'impacts en surface (stations, puits principaux et secondaires ...) et entraîne la production de très grands volumes de matériaux excavés à transporter et mettre en dépôt. Elle est susceptible de perturber les équilibres géologiques et hydrogéologiques.

La traversée du fond de la vallée de la Pétrusse se fait à l'air libre sous une cascade formée par un barrage de la Pétrusse.

Vu que le réseau routier ne sera normalement pas restructuré dans le cadre du projet City-Tunnel, une réduction du trafic motorisé dans le centre-ville n'est pas à attendre. Le projet City-Tunnel n'a donc pas un impact positif dans ce sens sur l'environnement naturel et humain dans le centre-ville.

Les incidences environnementales du tram, qu'il s'agisse du chantier ou de l'exploitation, sont plus favorables que celles du projet City-Tunnel sur les points suivants: respect des équilibres géologiques et hydrogéologiques, matériaux extraits, pollution de l'air et bruit émis.

Réalisation – Phasage

Tram:

Travaux classiques de voirie et d'infrastructures ferroviaires (rails et équipements). Incidences sur la circulation et la vie urbaine supportables moyennant une bonne organisation.

Le projet actuel du tram ayant été initié en 2007 avec la création du GIE LUXTRAM, les études et procédures environnementales y relatives sont depuis lors en progression permanente de sorte qu'un projet de loi d'autorisation et de financement pourra être déposé début 2013. La réalisation des travaux est prévue de débuter fin 2014 avec une mise en service du premier tronçon à partir de 2017. A l'horizon 2020 le tram reliera la Gare Centrale, le centre-ville, le Kirchberg, le Höhenhof et l'Aérogare entre eux.

City-Tunnel:

Le projet est actuellement en phase de conception. La réalisation du City-Tunnel doit suivre la procédure des études et procédures environnementales prévue pour tous les projets de grande envergure fondée sur une précision croissante des études jusqu'à atteindre le niveau requis pour le dépôt d'un projet de loi et pour la phase d'exécution. Les prochaines étapes jusqu'au dépôt d'un projet de loi sont estimées à durer environ une dizaine d'années. Il s'agit d'une durée minimale de 3 ans pour les études de faisabilité, l'étude des variantes, les études d'exploitation ferroviaire ainsi que les études d'avant-projet sommaire. S'y ajoutent les études environnementales avec une durée minimale de 3 ans et les études détaillées avec une durée minimale de 4 ans (décision variantes, études de sécurité, choix matériel roulant, études d'avant-projet détaillé). Au dépôt et au vote du projet respectif suivent les soumissions au niveau européen et les études d'exécution avec une durée de 2 ans.

La phase de réalisation comporte des travaux de plusieurs km de tunnels forés, de tranchées couvertes et de viaducs, sans oublier les stations souterraines de grandes dimensions et profondeur générant une envergure des travaux non négligeable. La durée et les coûts des travaux sont de ce fait difficiles à maîtriser.

La durée de réalisation du chantier dépend notamment du nombre des points d'attaque qui peuvent se faire en parallèle. La durée des travaux devrait cependant être estimée à 6 ans.

Vu l'état avancé des études et des procédures du projet tram, la mise en service de l'axe Gare Centrale – Ville Haute – Kirchberg – Aérogare est prévue pour l'horizon 2017-2020, ce qui est cohérent avec le concept de mobilité prévu par le MODU.

Sous condition d'entamer directement les études et sans avoir de retard dans le futur dans l'achèvement des différentes étapes au niveau technique, juridique et politique, la période jusqu'à la mise en service du projet City-Tunnel peut être estimée de manière optimiste à au moins

18 ans. Tandis que le tram apportera des bénéfices pour la mobilité déjà à partir de 2017, le projet du City-Tunnel n'aura aucun effet positif avant 2030.

Accessibilité et intermodalité

Tram:

- Facilement accessible à tous (personnes à mobilité réduite, personnes âgées, passagers avec poussettes ou avec bagages);
- Correspondances confortables avec le train;
- Correspondances aisées (quai à quai ou courte distance) avec les réseaux bus AVL et RGTR;
- Stations intégrées dans la voirie publique, aisément identifiables, très accessibles.

La stratégie MODU prévoit une multiplication des pôles d'échange au niveau de la capitale aux endroits stratégiques centraux, péri-centraux et périurbains qui seront directement reliés par le tram. Ceci rapprochera sensiblement les usagers des trains et des bus interurbains des pôles d'emplois existants et futurs, et leur donneront la possibilité de recourir plus facilement à la mobilité douce dès leur arrivée sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

Ces pôles d'échange permettront aussi de changer vers le tram dès leur entrée en ville sans devoir obligatoirement transiter par le centre-ville.

City-Tunnel:

En ville, stations souterraines à une profondeur jusqu'à 66 m, accessibles par escaliers et ascenseurs. Transbordement non attractif vu le grand dénivellement, temps perdu non négligeable aux stations vu les grandes distances entre les différents modes; correspondances avec bus incommodes du fait de la dénivellation.

Un des inconvénients du projet City-Tunnel réside dans la durée nécessaire pour accéder de la surface aux différents quais souterrains et vice versa. En effet, vu la localisation très profonde de certains arrêts, les voyageurs nécessitent en moyenne 1 ½ à 3 minutes pour atteindre la surface du moment qu'ils sortent du train. Cette perte de temps peut atteindre jusqu'à 8 minutes au cas où deux trains arriveraient simultanément

Possibilité du passage du mode bus au mode train seulement aux stations souterraines prévues, ou aux gares de Hollerich et de Howald. Le réseau train projeté ne dessert pas tous les pôles de développement existants respectivement futurs. Ceci doit être garanti par les réseaux bus urbain et interurbain.

Sauf l'information que le réseau RGTR et AVL complète le projet City-Tunnel, peu d'informations sont données ni sur l'intermodalité entre le train et les bus urbains respectivement les bus interurbains, ni sur la desserte des quartiers péri-centraux respectivement périurbains par un système complémentaire au train.

L'accès aux stations du tram, qui sont visibles et se situent en surface, se fera sans perte de temps. De même, le transbordement entre modes de transport (p.ex. bus RGTR et tram) peut s'opérer de quai à quai ou à courte distance. Le concept des pôles d'échange reliés par tram de la stratégie MoDu permettra d'optimiser les transbordements et de rejoindre facilement tous les quartiers de la Ville.

L'accessibilité des stations souterraines implantées jusqu'à une profondeur de 66 mètres est fortement limitée par la durée de parcours entre la surface et le souterrain qui peut atteindre jusqu'à 8 minutes en cas d'arrivée simultanée de deux trains. La distance entre les modes de transport ne permet pas un transbordement aisé et facile. L'aspect de l'intermodalité, notamment avec le bus, et du fait que le City-Tunnel ne dessert pas tous les quartiers de la Ville n'a pas été approfondi suffisamment.

Desserte

Tram:

Le tram, par ses stations espacées en moyenne de 500 mètres et par la visibilité et l'accessibilité attrayante de ses stations situées en surface, permet une desserte fine des espaces traversés, donc de tous les pôles d'attraction et de développement de la Ville de Luxembourg.

City-Tunnel:

Le projet du City-Tunnel par contre ne saura assumer une desserte fine des espaces traversés. En effet, le projet prévoit des distances moyennes entre les stations en milieu urbain de 1.200 mètres en raison, d'une part, des caractéristiques techniques du matériel roulant prévu par l'auteur du projet, qui ne saura pas s'arrêter tous les 500 mètres tel que le tram et, d'autre part, le coût de construction des stations, situées pratiquement exclusivement en souterrain, dont le coût unitaire est un multiple des coûts d'une station de tram.

Le tram permet une desserte fine des espaces traversés à laquelle sont raccordés les quartiers non desservis par le tram par le biais de lignes de bus spécifiques pour les quartiers. Vu la distance moyenne entre les stations en milieu urbain de 1.200 mètres, le City-Tunnel ne peut assurer qu'une desserte assez grossière des quartiers et il devra par conséquent être complété par un réseau de bus local comparable à celui qui existe actuellement.

*Occupation de l'espace public**Tram:*

La plateforme du tram et ses stations occupent uniquement une surface de voirie équivalente à 2 files de circulation routière. Sa mise en place s'accompagne d'une restructuration de la voirie et d'une requalification de l'espace urbain. La quasi-suppression des bus dans le couloir de passage du tram et la gestion optimisée de la priorité aux carrefours permettent de restituer des conditions de circulation correctes.

City-Tunnel:

Le réseau du City-Tunnel situé principalement en souterrain dans l'agglomération n'y occupe, une fois construit, que la surface (non négligeable) nécessaire aux stations. Cependant, de l'aveu même de l'auteur du projet, le principe du réseau de bus RGTR/AVL est prévu d'être conservé dans la Ville de Luxembourg. Le risque de congestion de la circulation automobile n'est par conséquent pas moindre qu'avec le tram.

Quoiqu'elle occupe deux files de circulation, la plateforme du tram restructure l'espace urbain et permet une bonne organisation de la circulation du fait de la réduction du trafic bus en ville. De plus, le projet du tram donnera l'opportunité de contribuer à la conception d'un espace public de grande qualité le long de tout le parcours de la ligne de tram. En combinaison avec une politique de mobilité favorable aux modes doux et une gestion restrictive du stationnement dans les centres, le tram est de nature à améliorer considérablement la qualité de vie en ville.

Le projet du City-Tunnel en souterrain précise qu'il maintient le réseau routier (pour le trafic individuel motorisé et les transports en commun) respectivement l'espace public.

*Image et confort du système de transport en commun**Tram:*

Confortable, silencieux, ponctuel, accessible, convivial et ouvert sur la ville.

City-Tunnel:

Souterrain en agglomération signifie pas de vision sur le paysage urbain, effet de foule aggravé aux heures de pointe, accès compliqué et laborieux du fait des stations souterraines (même équipées d'une batterie d'ascenseurs).

Confort intérieur comparable entre tram et train, mais aucune vue sur la ville dans le second cas.

4.2. Exploitation

Technique du matériel roulant

Tram:

Le fournisseur du tram n'est pas déterminé à ce jour; il sera fonction de la soumission européenne. Les nouveaux véhicules actuellement en service dans les villes françaises, respectivement allemandes ont une longueur de 32,5 m pour 2,65 m de largeur capables de circuler sur le tracé prévu.

Dans toutes ses phases de développement, le tram est aisément exploitable car il s'agit d'un système autonome et éprouvé.

City-Tunnel:

Le projet City-Tunnel prévoit que les nouvelles lignes seront desservies par le matériel roulant existant des CFL. Plusieurs contraintes apparaissent pour la technique du matériel roulant:

Les lignes ferroviaires existantes sont alimentées soit en 3 KV, soit en 15 KV, soit encore en 25 KV; le matériel roulant prévu devrait donc accepter ces 3 tensions différentes. L'évocation d'une motricité diesel est non appropriée puisque le réseau est souterrain sur de grandes longueurs.

D'autant plus le matériel roulant devrait être équipé des dispositifs de sécurité type ferroviaire lourd (KVB).

Il résulte que le matériel roulant prévu par le projet City-Tunnel doit prévoir des caractéristiques spéciales: pluralité des tensions d'alimentation électrique et des équipements de type ferroviaire lourd qui ne sont normalement pas prévus dans les véhicules d'un système de transports en commun urbain avec les hautes cadences y assimilées.

Capacité du matériel roulant

Tram:

Le type de tram n'est pas déterminé à ce jour; il sera fonction du fournisseur dont le choix doit intervenir suite à une soumission européenne. Les caractéristiques des véhicules actuellement en service dans les villes françaises, respectivement allemandes prévoient une capacité unitaire de 225 voyageurs dont 50-74 en places assises pour les rames d'une longueur de 32,5 m. Ces spécifications se basent sur un ratio de 4 pers./m² qui présentent un taux d'occupation du véhicule confortable mais pas maximal.

Vu la définition du système tram, le matériel roulant est dimensionné pour les besoins d'un système de transports en commun urbain de haute qualité.

City-Tunnel:

Le projet City-Tunnel estime dans son comparatif avec le tram, que 100% des 678 places assises et 100% des 360 places debout des TER2N, matériel roulant des CFL actuellement en service, sont occupées pendant les pointes journalières pour les trains en provenance des régions en dehors de l'agglomération de la Ville de Luxembourg et desservant le centre-ville/Kirchberg.

Or, il se trouve qu'une occupation de 100% (y compris des places debout) est certainement faisable du point de vue sécurité mais n'est pas souhaitable pour les raisons suivantes:

- 1) Point de vue confort, cette définition de la capacité des TER2N correspond à un maximum de 33% de voyageurs debout. Une telle situation n'est pas en ligne avec la politique de qualité actuelle des CFL, qui vise à offrir des places assises à la très grande majorité des clients, ayant des trajets de grandes distances.
- 2) D'autant plus, il faut veiller à ce que les temps d'arrêts des trains aux stations souterraines, dépendant du taux d'occupation des véhicules, seront assez courts pour augmenter le débit du système. En effet, le processus de descendre et de monter dans un train TER2N sera considérablement ralenti avec une occupation à 100%. La distance moyenne entre la place assise ou debout et la porte de sortie est beaucoup plus importante, d'autant plus quand il s'agit de matériel à 2 niveaux, avec des escaliers à franchir, qui risquent dans ce scénario d'être aussi occupés par des clients.

Ceci signifie que, pour desservir des arrêts très proches les uns des autres avec un temps d'arrêt limité, permettant la cadence nécessaire de 5 minutes au maximum pour offrir un transport en commun urbain de haute qualité, il faudrait un matériel roulant différent de l'actuel matériel des CFL avec une technique adaptée aux besoins (p. ex. plus de portes et moins de places assises, caractéristiques de freinage et d'accélération adéquates), donc plus proche d'un matériel périurbain-urbain du type S-Bahn ou RER. Ceux-ci ont par exemple des capacités de 645 places (type Régiolis – SNCF), dont 328 places assises, allant jusqu'à 1.088 places (type S-Bahn) dont 384 places assises.

Ce matériel ne serait cependant pas adéquat pour le transport des voyageurs sur des distances importantes (Trèves, Metz, Rodange, Arlon, Troisvierges, nord du pays, etc.) vu que, sur base des pronostics estimant en moyenne 520 voyageurs par train sur certains tronçons pendant les heures de pointe, les places assises y offertes ne suffiraient pas. Le changement du matériel roulant générerait des coûts supplémentaires (voir ci-après).

La capacité du matériel roulant du tram est dimensionnée pour les besoins d'un système de transports en commun urbain.

L'actuel matériel roulant des CFL, proposé par le projet City-Tunnel pour le service, ne sera probablement pas compatible avec les besoins spécifiques de capacité et de cadences nécessaires. Un matériel roulant du type S-Bahn ou RER serait mieux approprié pour desservir le milieu urbain, mais sera du point de vue capacité pas adéquat pour le transport des voyageurs sur des distances importantes comme par exemple à partir du nord du pays 60 km, d'Arlon 30 km, de Metz 60 km ou de Trèves 45 km.

Le débit

Le débit des deux systèmes des transports en commun (exprimé par le nombre de places offertes en période de pointe, par heure et par sens) dépend de la capacité unitaire du matériel roulant, en tenant compte de la norme de sécurité et de confort retenue et de la cadence de passage.

La cadence de passage désigne l'intervalle de temps, exprimé en minutes, entre deux passages de véhicules de transport en commun. Chaque système autorise une cadence maximale c.-à-d. un seuil critique pour un service optimal (dépendant des difficultés de circulation éventuelles, des prescriptions de sécurité, de l'équipement technique et du temps d'arrêt des véhicules) qui correspond au risque de constitution de trains de véhicules et qui engendre une diminution de l'efficacité du système. Celui-ci s'élève normalement, suivant les expériences à l'étranger, à 3 min pour les transports en commun par bus/tram respectivement pour les systèmes train/S-Bahn/méto de 1,5 min jusqu'à 10 min en fonction de la configuration du système.

Or, une cadence de moins de 5 min en heure de pointe serait nécessaire pour le système prévu sur l'axe central pour garantir les besoins spécifiques d'un transport en commun urbain de haute qualité.

Tram:

Selon les pronostics réalisés pour le tram, la demande des voyageurs pour utiliser le tram sur l'axe Gare Centrale – Hamilius – Kirchberg – Aérogare serait à l'horizon 2020 approximativement 4.700-5.500 voyageurs/h dans le sens prépondérant aux heures de pointe. Ces voyageurs, en provenance majoritairement de l'extérieur de l'agglomération de la Ville de Luxembourg, venant du train changeront vers le tram à partir de la Gare Centrale respectivement du pôle d'échange Pont Rouge; ceux en provenance des bus interurbains changeront vers le tram à partir des pôles d'échange: Höhenhof, Luxexpo, Place de l'Etoile, Hamilius et Gare Centrale.

L'offre tram est prévue en attelages doubles aux heures de pointe, sous des conditions confortables: débit de min. 5.400 voyageurs/h/sens à la cadence d'un passage/5 min (12 trajets par heure), extensible à hauteur de 9.000 voyageurs/h/sens avec un cadencement à 3 min (20 trajets par heure). Le tram dispose donc encore de réserves sur le long terme par rapport à la demande pronostiquée.

Note: En comparaison avec les bus urbains existants: 81 bus normaux de 12 m (fréquence de 42 s) ou 54 bus articulés de 18 m (fréquence de 66 s) ou 31 bus biarticulés (fréquence 2 min) seraient nécessaires pour transporter le nombre de voyageurs pronostiqué pendant les heures de pointe sur l'axe Gare Centrale – av. Liberté – Hamilius – Kirchberg.

City-Tunnel:

Le projet City-Tunnel ne donne aucune information sur l'exploitation du système proposé, ce qui rend un pronostic de la demande de voyageurs, et rend ainsi forcément un comparatif avec le débit théorique, difficile. Or, il peut être supposé que la demande sur l'axe ferroviaire Gare Centrale – Ville haute – Kirchberg – Findel ne dépasse pas les charges pronostiquées pour le tram sur cet axe et par conséquent celles-ci peuvent être utilisées comme hypothèse pour une évaluation sommaire.

Le matériel du type RER/S-Bahn qui est mieux adapté aux caractéristiques d'un transport en commun périurbain-urbain, aurait un débit jusqu'à 13.000 voyageurs/heure/sens (occupation à 100% des places assises et debout) à la cadence d'un passage/5 min (12 trajets par heure). Ceci conduit à un degré d'utilisation du système RER/S-Bahn faible de quelque 40% par rapport à la demande de voyageurs à l'horizon 2020.

Le débit du tram est modulable pour les différentes périodes de la journée et adapté aux besoins au niveau de la demande.

Le débit du matériel roulant approprié pour les besoins d'un système périurbain-urbain, prévu par le projet City-Tunnel, présente une offre largement supérieure à la demande des voyageurs au niveau de la desserte de la Ville de Luxembourg telle qu'elle est prévisible pour les prochaines décennies. Par conséquent, le City-Tunnel ne fonctionnerait pas à un taux d'occupation rationnel en ce qui concerne les coûts d'investissement et les coûts d'exploitation.

*Exploitabilité**Tram:*

Le projet du tram fonctionne indépendamment des autres systèmes de transports en commun, dont notamment le réseau ferroviaire.

City-Tunnel:

Le projet City-Tunnel prévoit une ligne KF=Kirchberg-Findel pour le trafic voyageurs et le trafic fret (arrêt Cargocenter) avec une pente maximale de 2,5%. Or, les pentes maximales utilisées pour la conception de nouvelles lignes ferroviaires au Luxembourg, compatible avec le matériel roulant actuel sans adaptations techniques de celui-ci, sont 1,25% pour le trafic fret et 2,50% pour le trafic voyageur.

Le projet prévoit le prolongement d'une série de lignes de la Gare Centrale vers Kirchberg/Dommeldange. Un concept d'exploitation similaire pour un prolongement de plusieurs trains avec une cadence de 10 min a été étudié par les CFL et il en ressort qu'un agrandissement de la Gare de Luxembourg par un 5e quai s'avère nécessaire. Cependant, la preuve de la faisabilité technique ni d'un prolongement des trains à la Gare Centrale à une cadence plus élevée ni d'un prolongement des trains aussi bien vers Dommeldange que vers Kirchberg n'a pas encore été apportée. La prolongation vers Kirchberg s'avère plus difficile que vers Dommeldange, sauf si le tunnel du côté nord de la Gare Centrale serait élargi à 4 voies.

En ce qui concerne le prolongement de trains, une attention particulière est à porter aux trains transfrontaliers/internationaux. En cas de prolongement de trains étrangers au-delà de la Gare Centrale, le concept d'exploitation à élaborer dans le cadre du projet City-Tunnel devrait tenir compte des caractéristiques de freinage et d'accélération du matériel roulant. Se pose par ailleurs la question de compatibilité entre les horaires français, belges, allemands et luxembourgeois.

L'exploitation du tram est indépendante d'autres systèmes et sera modulable pour les différentes périodes de la journée et peut être adaptée aux besoins spécifiques au niveau de la demande.

Pour l'exploitation du projet City-Tunnel, il faut noter que le prolongement des trains de la Gare Centrale avec les cadences visées risque de fragiliser le réseau des CFL.

Coûts d'investissements du matériel roulant

Tram:

Le coût d'une rame de 32,5 m pour le tram sera compris entre 2,2 et 2,6 mio. € (HTVA) selon l'équipement. Le coût total des rames nécessaires pour l'horizon 2020 suivant le concept d'exploitation serait 93 mio. € (HTVA) pour l'ensemble du projet.

City-Tunnel:

Compte tenu du fait que les lignes ferroviaires du projet City-Tunnel ont des caractéristiques décrites ci-avant, il est envisageable de prévoir un train de type transport régional (RER) ou S-Bahn. Le coût d'un tel train serait, d'après les marchés récemment réalisés par la SNCF, en moyenne de l'ordre de 8,5 m € (HTVA) par train.

Le coût total des rames de tram nécessaires pour l'horizon 2020 suivant le concept d'exploitation serait de 93 mio. € (HTVA) pour l'ensemble du projet.

Le nombre de trains est indéterminable, suite à l'absence d'un concept d'exploitation. Sous l'hypothèse minimale de 20 rames de train, le coût du matériel roulant se chiffrerait à 170 mio. € (HTVA).

Coûts d'exploitation

Les coûts d'exploitation comprennent les frais de personnel, les frais de fonctionnement du matériel roulant (énergie, maintenance) et les frais de structure du système.

Tram:

Les résultats du CERTU montrent que les coûts d'exploitation des projets réalisés en France se situent en 2010 normalement entre 6 € et 10 € le kilomètre circulé.

Note: Dans des conditions d'exploitation équivalentes, les coûts d'exploitation (à la place-kilomètre offerte) d'un système tram se rapprochent d'après le CERTU normalement de ceux des bus parce que le débit du tram est beaucoup plus élevé que celui de lignes de bus classiques.

City-Tunnel:

Vu la configuration du projet City-Tunnel, le système prévu sur l'axe central correspond dans ses caractéristiques à un système métro. Ainsi, les expériences du CERTU présentent pour un tel système des coûts d'exploitation de 10 € jusqu'à 16 € le kilomètre circulé.

L'argumentation de l'auteur du projet City-Tunnel, que le projet serait en ce qui concerne l'exploitation plus économique (il part d'un volume de voyageurs transportés plus important qui compenserait les coûts d'exploitation plus élevés), est uniquement vraie pour un tel système sous condition qu'il soit exploité à un niveau optimal. Or, ceci n'est pas le cas pour le projet City-Tunnel vu que l'offre en heure de pointe en termes de débit est démesurée par rapport à la demande, même à très long terme (voir ci-dessus).

Les coûts d'exploitation du tram sont généralement plus favorables que pour un système comme décrit par le projet City-Tunnel.

Maintenance

Tram:

Entretien et maintenance du matériel roulant et des installations fixes relevant d'une technique et d'une organisation bien maîtrisées. Centre de remisage et maintenance dédié.

City-Tunnel:

Maintenance des tronçons souterrains très exigeante particulièrement au regard des équipements de sécurité. Maintenance des rames plus complexe que pour le tram.

Entretien et maintenance du tram, ligne et rames, économique et aisé. Maintenance complexe et onéreuse pour le projet City-Tunnel.

*

5. CONCLUSIONS

Vu ce qui précède, on peut retenir les conclusions principales suivantes:

- qu'un système de transports en commun performant au niveau de la Ville de Luxembourg est nécessaire pour relever les défis de mobilité et pour garantir la compétitivité du pays;
- que le concept de la chaîne de mobilité, introduit par la stratégie „MoDu“, qui prévoit le tram en tant qu'artère principale pour relier les différents pôles de développement de la Ville de Luxembourg, permet de répondre à l'accroissement des flux de voyageurs vers et dans la Ville de Luxembourg à moyen et à long terme;
- que le tram présente des coûts d'investissement d'un montant total de 476 mio. € HTVA pour la ligne Gare Centrale – Ville Haute – Kirchberg – Aérogare (coût de l'infrastructure du tram, du CRM et du pôle d'échange Pont Rouge: 383 mio. € HTVA; coût du matériel roulant: 93 mio. € HTVA) et des coûts d'exploitation raisonnables pour un projet apportant une plus-value si importante au niveau de l'offre des transports en commun dans la Ville de Luxembourg tant pour les résidents de la capitale que pour les nombreux navetteurs luxembourgeois respectivement frontaliers qui ont comme destination la Ville de Luxembourg;
- que l'état d'avancement des études et des procédures du projet du tram permettent une réalisation à court terme (1ère ligne: 2017; 1ère extension: 2020);
- qu'une mise en service du projet du City-Tunnel, qui se trouve à l'état embryonnaire au niveau des études et des procédures, peut être estimée pour après 2030;
- que la complexité technique du projet par ses nombreux tunnels, ouvrages d'art et stations souterraines n'a pas encore pu être évaluée de sorte que sa faisabilité technique, sinon financière et son exploitabilité restent à être vérifiés en détail;
- que l'ensemble des infrastructures du projet ferroviaire du City-Tunnel peuvent être chiffrées suivant une estimation très sommaire à au moins quelque 2 milliards € (HTVA) ce qui, au vu de l'actuelle situation économique et budgétaire, n'est pas finançable;
- qu'une éventuelle plus-value apportée par le City-Tunnel ne justifie en aucun cas un tel investissement.

En conclusion, le Gouvernement considère que le projet du City-Tunnel présente des désavantages au niveau de la faisabilité technique, des coûts et de l'impact sur l'exploitation du réseau ferré par rapport au projet du tram, confirmé par la stratégie „MoDu“. Le Gouvernement considère dès lors que le City-Tunnel ne présente pas d'alternative adéquate et appropriée au projet du tram et que, dès lors, la nécessité de l'organisation d'un référendum n'est pas donnée.

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6111/03

N° 6111³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2012-2013

PROPOSITION DE LOI

**relative à l'organisation d'un référendum national
concernant la réalisation soit du projet „City-Tunnel“
soit du projet „tram léger“**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(16.1.2013)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; M. Alex BODRY, Mme Anne BRASSEUR, M. Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, MM. Ben FAYOT, Léon GLODEN, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydie POLFER, MM. Serge URBANY, Lucien WEILER et Raymond WEYDERT, Membres.

*

HISTORIQUE

La proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet „City-Tunnel“ soit du projet „tram léger“ a été déposée à la Chambre des Députés en date du 4 février 2010 par le député Jacques-Yves Henckes. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'un modèle pour le bulletin de vote ainsi que d'une fiche financière.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de loi sous rubrique a été déclarée recevable et transmise au Gouvernement le 10 mars 2010.

Par dépêche du 25 février 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis la proposition de loi au Conseil d'Etat, qui a émis son avis le 27 septembre 2011.

La prise de position du Gouvernement, demandée par une lettre du Président de la Chambre des Députés le 20 octobre 2011, a été transmise à la Chambre des Députés par une dépêche de la Ministre aux Relations avec le Parlement datée du 8 juin 2012.

Dans la réunion du 2 juin 2010, l'auteur de la proposition de loi a procédé à la présentation de son texte. Dans sa réunion du 19 octobre 2011, la commission a examiné la proposition de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat. Lors de cette même réunion, elle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur.

La prise de position du Gouvernement a été examinée dans la réunion du 12 septembre 2012. L'auteur de la proposition de loi a présenté lors de cette même réunion des amendements à sa proposition de loi dans le but de tenir compte des objections formulées par le Conseil d'Etat. Ces amendements, présentés en conformité avec l'article 71 du Règlement de la Chambre des Députés alors en vigueur, ont été rejetés par la majorité des membres de la commission au cours de la réunion du 19 septembre 2012.

Le rapport soumis aux membres de la Commission a été approuvé lors de la réunion du 16 janvier 2013.

*

OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi a pour objet de soumettre à un référendum au niveau national la question de savoir lequel des deux moyens de transport public, à savoir soit le projet „*City-Tunnel*“, soit le projet „*tram léger*“, trouve la préférence des électeurs. Ce référendum doit être organisé sur la base de l'article 51(7) de la Constitution et de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

*

EXPOSE DES MOTIFS DE L'AUTEUR DE LA PROPOSITION DE LOI

Pour l'auteur de la proposition de loi „*la mobilité des citoyens ainsi que l'amélioration, le développement et l'extension des moyens de transport publics constituent l'un des défis majeurs à relever par le Grand-Duché de Luxembourg dans les décennies à venir*“.

L'évolution démographique positive du pays et l'augmentation constante des frontaliers travaillant au Grand-Duché ont conduit dans le secteur des infrastructures routières à une situation de saturation. Pour améliorer la mobilité, notamment dans la Ville de Luxembourg, il est indispensable de favoriser les transports en commun et surtout les transports par les infrastructures ferroviaires. Or, pour ces dernières infrastructures, deux solutions se sont dégagées au cours des dernières années: celle d'une infrastructure souterraine, le „*City-Tunnel*“ et celle du „*tram léger*“.

L'auteur de la proposition de loi, qui expose le développement des deux solutions et les antécédents depuis 1993, est d'avis que le choix entre les solutions proposées „*doit être laissé aux électeurs qui, après une campagne d'information, devront trancher par voie de référendum national*“, alors que ce choix „*conditionnera leur vie quotidienne*“.

*

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 27 septembre 2011, le Conseil d'Etat examine longuement dans ses considérations générales les grandes lignes de la matière référendaire et la conformité de la proposition de loi aux dispositions de la Constitution et de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

Le Conseil d'Etat rappelle que la Constitution connaît deux types de référendum.

L'article 114, alinéa 3, permet de soumettre à un référendum toute révision constitutionnelle. Dans ce référendum, la décision populaire se substitue au second vote constitutionnel de la Chambre des Députés. Ce type de référendum ne s'applique évidemment pas à la proposition de loi sous rubrique.

L'article 51 (7) prévoit que „*les électeurs pourront être appelés à se prononcer par la voie du référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi*“. Ce référendum n'a qu'un caractère consultatif et ne fait pas intervenir les électeurs directement dans l'exercice du pouvoir législatif. Ce référendum est mis en œuvre par une loi particulière. Pour le Conseil d'Etat, la proposition de loi sous rubrique se situe dans le cadre de l'article 51 (7) et il échet partant d'examiner si elle répond aux exigences de l'article précité de la Constitution.

Aux termes des dispositions de l'article 51 (7) de la Constitution et de l'article 2, point 3), de la loi du 4 février 2005 précitée, le terme „*électeurs*“ désigne „*les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale*“.

Or, la proposition de loi sous rubrique, dans son article 1er, alinéa 1er, retient que le référendum à organiser se déroulera „*parmi les électeurs inscrits pour les élections communales*“.

Le Conseil d'Etat retient que „*la différence entre le corps électoral défini par la loi de 2005 et celui défini par la proposition de loi sous avis est substantielle. Dans le premier cas de figure, il s'agit des électeurs remplissant la condition fixée par l'article 52, alinéa 1er de la Constitution – à savoir celle d'„être Luxembourgeois ou Luxembourgeoise“, alors que dans le second cas de figure, le corps électoral comprend aussi les ressortissants communautaires ou non ayant résidé sur le territoire national pendant au moins cinq ans*“.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat renvoie encore à son avis du 22 mars 2005 en relation avec la loi prévoyant le référendum à organiser dans le contexte de l'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (doc. parl. 5442).

Des développements du Conseil d'Etat, l'on peut retenir que la proposition de loi ne respecte ni les articles 51 (7) et 52, alinéa 1er de la Constitution ni les dispositions de la loi du 4 février 2005 sur le référendum national.

Un deuxième élément examiné par le Conseil d'Etat concerne les „cas“ (au sens de l'article 51 (7) de la Constitution) sur lesquels les électeurs ont à se prononcer par voie de référendum.

Aux termes de l'article 1er de la proposition de loi, les électeurs ont à se prononcer sur „*la question de savoir quel moyen de transport public (City-Tunnel ou tram léger) est le mieux adapté pour résoudre les problèmes de la mobilité des navetteurs et autres usagers se rendant dans la Ville de Luxembourg*“.

Pour le Conseil d'Etat cette façon de procéder pose deux problèmes insurmontables.

D'une part, le Conseil d'Etat souligne que la matière de la circulation sur le territoire d'une commune relève de la seule compétence des organes de cette commune. Il ne peut donc être question de dessaisir les autorités de la Ville de Luxembourg des compétences qui sont les leurs et de contrevenir au principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107(1) de la Constitution. Il estime d'ailleurs significatif que l'auteur de la proposition de loi recherche une solution des problèmes posés aux „navetteurs“ et aux „usagers se rendant dans“ la Ville de Luxembourg, sans se soucier des problèmes posés aux usagers habitant dans la Ville. Le Conseil d'Etat relève encore que l'argumentation développée par l'exposé des motifs – que le problème à trancher „*ne concerne pas seulement les habitants de la Ville de Luxembourg mais aussi ceux du Grand-Duché et de la Grande Région*“ – peut être utilisée à propos de nombreux dossiers traités par le conseil communal de la capitale, à commencer par l'heure d'ouverture des magasins, les programmes et la tarification des instituts culturels locaux, la disposition, le volume et les tarifs des parkings publics, l'horaire des infrastructures culturelles et sportives, etc.

D'autre part, et sans connaître les détails du projet „*tram léger*“, le Conseil d'Etat croit savoir qu'il s'agit d'un projet confiné au territoire de la capitale et dont la réalisation ne requiert dès lors pas l'intervention légalement obligatoire du Gouvernement. Il s'interroge donc sur la nécessité d'un référendum national respectueux de la Constitution permettant au corps électoral national de se prononcer pour ou contre ce projet à caractère local? Il pourrait concevoir à la limite l'utilité d'un référendum national sur la question de la participation ou non-participation du budget de l'Etat dans le financement de tout ou de partie d'un projet d'infrastructure de transports. Or, ce n'est pas là le but poursuivi par la proposition de loi sous rubrique.

Les considérations du Conseil d'Etat sur la non-conformité de la proposition de loi avec plusieurs dispositions de la Constitution et avec la loi de 2005 sur le référendum au niveau national amènent la Haute Corporation à son refus de la dispense du second vote constitutionnel „*si le texte de la proposition était accepté par la Chambre des députés dans sa teneur actuelle*“.

Le Conseil d'Etat examine encore l'agencement du référendum au niveau national, qui, sur la base de l'article 51(7) de la Constitution, poursuit un but précis: „*celui de permettre aux autorités nationales, dont le législateur, de se faire une idée actuelle sur ce que veut le corps électoral au sujet d'un problème déterminé. Si, de par son agencement, le référendum ne peut pas aboutir à une expression des voix univoque, il perd sa raison d'être*“.

Le Conseil d'Etat constate que la proposition de loi confronterait les électeurs à des questions équivoques qui provoqueraient des réponses excessivement vagues, probablement pour laisser „*un certain champ d'interprétation pour déterminer le résultat du référendum*“ (cf. commentaire de l'article 1er).

Au sujet de l'agencement du référendum le Conseil d'Etat est d'avis que l'intitulé de la proposition de loi ne correspond pas sur l'essentiel au commentaire des articles, qui ne correspond pas au texte des articles. Il relève que l'intitulé est conçu de façon à demander aux électeurs de réagir sur le mode „*soit, soit*“; le référendum porterait donc sur la réalisation soit du projet „*City-Tunnel*“ soit du projet „*tram léger*“. Le résultat attendu est donc une expression de volonté marquant la préférence pour l'un des deux projets.

D'après le texte de l'article 1er cependant, le référendum propose un „*choix multiple*“ sous forme de deux questions, qui n'aboutissent plus au résultat annoncé par l'intitulé, à savoir l'expression d'une préférence en faveur de l'un des deux projets, mais autorisent, entre autres, une réponse à deux oui (je suis en faveur de la réalisation des deux projets) ou à deux non (je suis contre la réalisation des deux projets).

Le Conseil d'Etat note que, face à cette contradiction entre deux intentions de l'auteur de la proposition de loi affichées simultanément, il est difficile de retrouver l'intention véritable et de comprendre l'enjeu du référendum proposé.

Le Conseil d'Etat relève encore que l'indécision de l'auteur de la proposition de loi s'illustre encore par le fait que le texte reste muet sur l'acteur qui sera finalement appelé à tirer les conclusions du référendum, acteur qui, d'après l'acceptation constitutionnelle, ne peut être que le législateur. La seule formule qui se préoccupe de cet aspect vise „des“ ou „les“ „acteurs politiques“ (cf. alinéa 2 du chapitre „Pour un référendum populaire“) qui ne sont cependant pas autrement précisés.

Le Conseil d'Etat note encore que la signification politique de l'une au moins des réponses possibles semble être tellement imprécise que l'auteur de la proposition de loi fournit le mode d'emploi pour déchiffrer la volonté des électeurs. En effet, le commentaire de l'article 1er, après avoir concédé que les réponses à deux oui et à deux non sont valables, retient dans son alinéa final que „*Les électeurs ayant voté deux fois non sont à considérer comme étant en faveur du statu quo ...*“. La possibilité de la constitution d'un groupe majoritaire d'électeurs demandant la réalisation ni de l'un ni de l'autre des deux projets est donc interprétée dans un sens qui n'admet pas l'existence d'une troisième solution susceptible de sortir des problèmes de congestion routière auxquels la Ville de Luxembourg est confrontée. Le Conseil d'Etat relève que le fait que l'auteur de la proposition de loi envisage la volonté des électeurs de maintenir le *statu quo* est en contradiction flagrante avec l'affirmation péremptoire de l'alinéa 4 de l'exposé des motifs qui voit „*un large consensus que seul un moyen de transport supplémentaire pourra aider à résoudre les problèmes qui se posent*“.

Le Conseil d'Etat analyse encore la proposition de loi sous l'angle du résultat du référendum qui, aux termes de l'article 58 de la loi de 2005 précitée, doit aboutir à un résultat univoque. Or, il constate que l'examen de la proposition de loi sous rubrique fait apparaître que celle-ci ne permet pas d'atteindre les objectifs retenus par la loi de 2005.

Le Conseil d'Etat conclut „*qu'il ne peut pas se déclarer d'accord avec le contenu de la proposition de loi sous examen. Les arguments de l'inconstitutionnalité d'un référendum à caractère national sur une question relevant manifestement de la compétence d'une commune, et l'intervention d'un corps électoral non conforme à la Constitution, le contraindraient à refuser la dispense du second vote constitutionnel.*“

Il relève en fin de compte que le coût de la campagne électorale estimé par l'auteur de la proposition de loi lui paraît dérisoire „*face aux dépenses auxquelles devra faire face chacun des organisateurs pour expliquer, justifier et chiffrer le projet qu'il promet*“.

Dans son examen des articles, le Conseil d'Etat renvoie surtout aux développements exposés dans les considérations générales de son avis.

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement rappelle dans sa prise de position, transmise à la Chambre des Députés en date du 8 juin 2012, son désaccord avec les promoteurs du projet du City-Tunnel, désaccord déjà exprimé dans la prise de position du Gouvernement du 14 mars 2007 en relation avec la proposition de loi portant organisation d'un référendum populaire concernant la réalisation d'une ligne ferroviaire souterraine avec plusieurs arrêts sur le territoire de la Ville de Luxembourg (document parlementaire 5646), déposée à la Chambre des Députés le 5 décembre 2006 par l'honorable député Robert Mehlen.

Après avoir rappelé l'historique du projet tram, le Gouvernement esquisse les traits essentiels du projet City-Tunnel et du projet tram. Il procède à une comparaison des deux systèmes, notamment du point de vue de leur faisabilité technique, de leurs incidences environnementales, de leurs coûts d'investissement, de leurs visibilité et de leurs accessibilités.

Le Gouvernement conclut que „*le projet du City-Tunnel présente des désavantages au niveau de la faisabilité technique, des coûts et de l'impact sur l'exploitation du réseau ferroviaire par rapport au projet du tram, confirmé par la stratégie „MoDu*“.“ Il considère que „*le City-Tunnel ne présente pas d'alternative adéquate et appropriée au projet du tram et que, dès lors, la nécessité de l'organisation d'un référendum n'est pas donnée*“.

*

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a entendu l'auteur de la proposition de loi 6111 dans ses explications et motivations qui coïncident avec celles plus amplement développées dans l'exposé des motifs et dans les commentaires joints à la proposition de texte.

La commission a pris connaissance, outre des documents publiés sous le dossier parlementaire n° 6111, du compte-rendu du débat de consultation de la Chambre des Députés en date du 14 juin 2012 au sujet du concept de mobilité et du tram dans la ville de Luxembourg ainsi que du texte de la motion votée par la Chambre des Députés à la suite de ce débat.

Sur un plan formel, la commission a considéré qu'il faudrait procéder au redressement des erreurs matérielles s'étant glissées dans les articles 1, alinéa 1er et 3, alinéa 1er de la proposition de loi. Il faut écrire „*tram léger*“ au lieu de „*Tram léger*“. Le texte ci-dessous de la proposition de loi tient compte de ces redressements.

Pour tenir compte des objections fondamentales du Conseil d'Etat, l'auteur de la proposition de loi a présenté à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, lors de la réunion du 12 septembre 2012, plusieurs amendements au texte de sa proposition de loi. Les amendements ont été rejetés par la majorité de la commission en date du 19 septembre 2012.

Pour les raisons développées dans l'avis du Conseil d'Etat et dans la prise de position du Gouvernement, la majorité des membres de la commission recommande à la Chambre des Députés de ne pas voter en faveur de la proposition de loi ci-dessous.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE A L'ORGANISATION D'UN REFERENDUM NATIONAL CONCERNANT LA REALISATION SOIT DU PROJET „CITY-TUNNEL“ SOIT DU PROJET „TRAM LEGER“

Art. 1er. Il est procédé parmi les électeurs inscrits pour les élections communales à un référendum portant sur la question de savoir quel moyen de transport public (City-Tunnel ou tram léger) est le mieux adapté pour résoudre les problèmes de la mobilité des navetteurs et autres usagers se rendant dans la Ville de Luxembourg.

Les électeurs auront à répondre à l'une des deux propositions ci-après:

- Ech si fir de Projet „City-Tunnel“/Je suis en faveur du projet „City-Tunnel“/Ich unterstütze das Projekt „City-Tunnel“,
- Ech si fir de Projet Tram/Je suis en faveur du projet „tram léger“/Ich unterstütze das Straßenbahnprojekt.

Art. 2. Le Gouvernement est chargé de l'organisation du référendum endéans les six mois suivant la mise en vigueur de la présente loi, en application de la loi du 4 février 2005 sur le référendum national.

Art. 3. Les électeurs désirant faire campagne en faveur de la solution City-Tunnel et les électeurs désirant faire campagne en faveur de la solution tram léger devront se regrouper en organisation. Chaque organisation habilitée à participer à la campagne désigne un mandataire dont elle déclare le nom, par écrit. Les dépenses dont le remboursement est demandé ne peuvent être réglées que par l'intermédiaire de ce mandataire. Les dépenses faites pour la campagne du référendum par l'organisation, font l'objet d'un remboursement de la part de l'Etat dans la limite d'un plafond de cent cinquante mille euros et pour un envoi postal gratuit à tous les ménages selon les modalités appliquées aux partis politiques à l'occasion des élections législatives.

La Cour des Comptes est chargée de vérifier que les dépenses dont le remboursement est demandé ont été effectuées conformément aux dispositions de l'état retraçant, selon leur nature, les dépenses dont le remboursement est demandé.

Cet état est présenté par un réviseur d'entreprises agréé et accompagné des factures, devis et autres documents de nature à établir le montant des dépenses payées par l'organisation.

La Cour des Comptes arrête le montant du remboursement.

Ce remboursement est versé au mandataire désigné par l'organisation.

*

MODELE POUR LE BULLETIN DE VOTE

Référendum du xx / xx / xxx			
Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
Nee		Jo	
Nein		Ja	
Ech si fir de Projet "City-Tunnel" / Je suis en faveur du projet " City-Tunnel" / Ich unterstütze das Projekt " City-Tunnel"			
Non	<input type="checkbox"/>	Oui	<input type="checkbox"/>
Nee		Jo	
Nein		Ja	
Ech si fir de Projet Tram / Je suis en faveur du projet " tram léger " / Ich unterstütze das Straßenbahnprojekt			

Luxembourg, le 16 janvier 2013

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

6111

Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 1/2

Date: 31/01/2013 19:50:35
 Scrutin: 5
 Vote: PR 6111 Referendum City-Tunnel - Tram
 Description: Proposition de loi 6111

Président: M. Mosar Laurent
 Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
 Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	4	0	36	40
Procuration:	0	0	15	15
Total:	4	0	51	55

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
déi gréng					
M. Adam Claude	Non		M. Bausch François	Non	(M. Adam Claude)
M. Braz Félix	Non		M. Gira Camille	Non	(M. Braz Félix)
Mme Lorsché Josée	Non		Mme Loschetter Viviane	Non	(Mme Lorsché Josée)

CSV					
Mme Adehm Diane	Non		Mme Andrich-Duval Sylv	Non	(M. Oberweis Marcel)
Mme Arendt Nancy	Non		M. Boden Fernand	Non	
M. Clement Lucien	Non		Mme Doerner Christine	Non	
M. Eicher Emile	Non		M. Eischen Félix	Non	
Mme Frank Marie-Josée	Non		M. Gloden Léon	Non	
M. Hauptert Norbert	Non		M. Kaes Ali	Non	
M. Lies Marc	Non		Mme Mergen Martine	Non	(Mme Arendt Nancy)
M. Meyers Paul-Henri	Non		M. Mosar Laurent	Non	
M. Oberweis Marcel	Non		M. Roth Gilles	Non	
M. Schaaf Jean-Paul	Non		Mme Scholtes Tessy	Non	
M. Spautz Marc	Non	(M. Eischen Félix)	M. Weber Robert	Non	
M. Weiler Lucien	Non	(M. Schaaf Jean-Paul)	M. Weydert Raymond	Non	
M. Wilmes Serge	Non	(Mme Frank Marie-Josée)	M. Wolter Michel	Non	(M. Clement Lucien)

LSAP					
M. Angel Marc	Non		M. Bodry Alex	Non	(M. Scheuer Ben)
M. Diederich Fernand	Non		M. Engel Georges	Non	
M. Fayot Ben	Non	(M. Angel Marc)	M. Haagen Claude	Non	
M. Klein Jean-Pierre	Non	(M. Haagen Claude)	M. Lux Lucien	Non	
M. Negri Roger	Non		M. Scheuer Ben	Non	
M. Schreiner Roland	Non				

DP					
M. Bauler André	Non		M. Berger Eugène	Non	
M. Bettel Xavier	Non	(M. Etgen Fernand)	Mme Brasseur Anne	Non	(M. Meisch Claude)
M. Etgen Fernand	Non		M. Krieps Alexandre	Non	(M. Bauler André)
M. Meisch Claude	Non				

Indépendants					
M. Colombero Jean	Oui		M. Henckes Jacques-Yve	Oui	

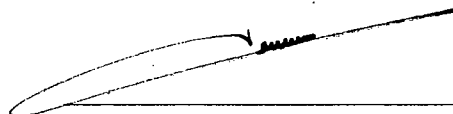
ADR					
M. Gibéryen Gast	Oui		M. Kartheiser Fernand	Oui	

déi Lénk					
M. Urbany Serge	Non				

Le Président:



Le Secrétaire général:



Bulletin de Vote (Vote Public)

Page 2/2

Date: 31/01/2013 19:50:35
 Scrutin: 5
 Vote: PR 6111 Referendum City-
 Tunnel - Tram
 Description: Proposition de loi 6111

Président: M. Mosar Laurent
 Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
 Secrétaire B: Mme Barra Isabelle

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	4	0	36	40
Procuration:	0	0	15	15
Total:	4	0	51	55

n'ont pas participé au vote:

Nom du député

Nom du député

déi gréng

M. Kox Henri

LSAP

Mme Dall'Agnol Claudia

Mme Mutsch Lydia

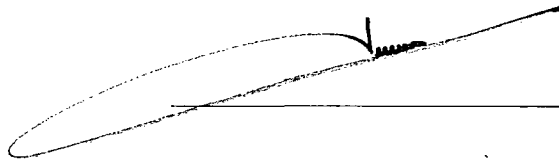
DP

Mme Polfer Lydie

M. Wagner Carlo

Le Président:

Le Secrétaire général:



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 16 janvier 2013

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 9 janvier 2013 (matin)
2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

- Continuation des travaux

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth remplaçant M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

M. Jeff Fettes, du ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusé : 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 9 janvier 2013 (matin)

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"

M. le Président-Rapporteur présente succinctement son projet de rapport, pour le détail duquel il est prié de se référer au document parlementaire 6111³.

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à la majorité des voix. Quant au temps de parole, la commission propose le modèle de base.

3. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

Chapitre 11.- Des Communes (Chapitre 10.- Des communes, selon le Conseil d'Etat)

Le chapitre 11 devient le chapitre 10 selon la structure proposée par le Conseil d'Etat et adoptée par la commission.

Articles 136 et 137 (Articles 111 à 118 selon le Conseil d'Etat)

Les articles 136 et 137 de la proposition de révision maintiennent largement les dispositions de la Constitution actuelle sur les communes. Dans sa prise de position du 15 juillet 2011, le Gouvernement entend s'y rallier.

L'article 136 renvoie à la loi pour régler la « *surveillance de la gestion communale* », terme que la Constitution a préféré à la notion de « *tutelle administrative des communes* », couramment utilisée par la loi communale du 13 décembre 1988. Le Conseil d'Etat propose de s'en tenir au libellé constitutionnel, tout en estimant qu'il y aurait avantage à y aligner la rédaction de la loi communale.

Le commentaire de l'article 136 de la proposition de révision renvoie expressément à l'autonomie communale telle qu'elle est déterminée dans la Charte européenne sur l'autonomie locale, signée le 15 octobre 1985 à Strasbourg et approuvée par la loi du 18 mars 1987. Celle-ci conçoit l'autonomie communale comme « *le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques* », « *les compétences de base des collectivités locales étant fixées par la Constitution ou par la loi* ». Elle prévoit également la prérogative du législateur national d'attribuer aux collectivités locales des « *compétences à des fins spécifiques* ». Le Conseil d'Etat en conclut que le respect de l'autonomie communale dépend dès lors de l'attribution aux collectivités locales de l'ensemble des compétences nécessaires, voire utiles pour gérer leur patrimoine et leurs intérêts propres.

Le caractère primaire de ces compétences (« *Kernkompetenz* ») n'exclut par ailleurs pas la possibilité d'ajouter d'autres missions publiques exercées en commun avec les autorités étatiques ou pour leur compte. S'il appartient dès lors à la Constitution de définir les

attributions primaires des communes et qu'il est loisible au législateur d'élargir la sphère d'intervention des communes, il est pourtant nécessaire que la loi formelle qui fixe des obligations aux communes veille à laisser à celles-ci une liberté de moyens appropriée pour y parvenir et à pourvoir à leur capacité organisatrice et financière pour mener à bien les missions dont elle les a chargées. L'obligation de l'Etat de veiller à faire disposer les collectivités territoriales des moyens requis, lorsqu'il en étend les compétences, est formellement inscrite dans la Constitution française. Cette obligation se retrouve encore avec des portées différentes dans les constitutions suisse et espagnole.

Le Conseil d'Etat relève encore que ni la Constitution actuelle ni la proposition de révision ne mentionnent la faculté de l'Etat de déléguer aux communes des « *fonctions propres à l'Administration générale de l'Etat* ». Or, il faut toutefois se rendre à l'évidence que l'Etat ne s'est jamais privé de la possibilité d'associer les communes à l'exécution de missions *a priori* étatiques.

De l'avis du Conseil d'Etat, il faut maintenir en l'état les dispositions sur les compétences primaires des communes, comme constituant le reflet de leur autonomie. La Constitution actuelle attribue par ailleurs explicitement aux communes deux tâches qui relèvent *a priori* des compétences étatiques : la tenue de l'état civil, compétence exclusive des communes, et la participation de celles-ci à la mise en œuvre de l'enseignement, compétence partagée avec l'Etat.

Le paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la désignation des membres du conseil communal. Le Conseil d'Etat estime que la portée du texte gagnerait en précision en l'alignant sur l'approche retenue pour l'article 62, paragraphes 2 et 3 de la proposition de révision (article 60, paragraphes 2 et 3 selon le Conseil d'Etat). La modification concernée aurait en outre avantage à être en phase avec l'article 3, paragraphe 2 de la Charte précitée. Le parallélisme que le Conseil d'Etat propose par ailleurs de respecter en relation avec les conditions et modalités des élections parlementaires, d'une part, et des élections communales, d'autre part, commande en outre d'adopter les dispositions légales en question à la majorité qualifiée.

Le Conseil d'Etat note que la rédaction des paragraphes 3 et 4 de l'article 136 de la proposition de révision, qui ont trait aux compétences fiscales et budgétaires des communes et qui prévoient de modifier les dispositions de la Constitution actuelle pour les rapprocher des règles prévues en la matière par la Charte précitée, se trouve allégée. Il souligne qu'en matière fiscale, il faut distinguer entre les impôts de l'Etat, au produit desquels les communes peuvent être associées, les impôts proprement communaux, que les communes peuvent décider de leur propre chef et prélever à leur compte, ainsi que les taxes rémunératoires, introduites pour faire assumer par les bénéficiaires d'un service communal déterminé l'entièreté de la charge financière que ce service génère. S'y ajoute la possibilité laissée aux communes de demander des redevances pour des services qu'elles offrent et qui sont librement acceptés par les bénéficiaires. Selon le Conseil d'Etat, l'évocation explicite de ces redevances dans le texte constitutionnel n'est pas nécessaire en l'absence de caractère fiscal de celles-ci. Tout en se déclarant d'accord avec l'approche prévue dans la proposition de révision, il propose d'en revoir la rédaction.

Quant au pouvoir réglementaire des communes, le Conseil d'Etat renvoie aux développements relatifs aux articles 54, 55, 97 et 123 de la proposition de révision (article 45 selon le Conseil d'Etat) où il a proposé un régime cohérent de l'exercice du pouvoir réglementaire. Il rappelle encore le principe de l'article 112 de la Constitution actuelle, repris à l'article 140 de la proposition de révision (article 101 selon le Conseil d'Etat), selon lequel un règlement communal n'est « *obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi* ».

Quant à la manière d'administrer la commune, le Conseil d'Etat propose de regrouper les dispositions afférentes des paragraphes 5 et 6 tout en prévoyant de façon explicite que le collège des bourgmestre et échevins est responsable devant le conseil communal.

Selon le Conseil d'Etat, tant la faculté des communes de collaborer entre elles et de s'associer pour réaliser l'intérêt communal, voire de renoncer à leur identité et à leur existence en fusionnant, constituent des applications de l'autonomie communale. La création soit seule, soit avec le concours d'autres communes, d'établissements publics afin de disposer d'un instrument flexible et autonome pour gérer tel service tend dans le même sens. En vertu de plusieurs traités internationaux et actes juridiques européens, cette coopération ne se limite pas seulement à la coopération des communes luxembourgeoises entre elles, mais permet aussi des coopérations avec l'Etat luxembourgeois, ainsi que des coopérations avec des collectivités locales ou régionales étrangères, voire avec d'autres Etats membres de l'Union européenne. Le droit d'initiative des communes en matière de fusion doit être relativisé au regard des dispositions de l'article 7 de la proposition de révision (article 7 selon le Conseil d'Etat) qui reprend le contenu de l'article 2 de la Constitution actuelle. Cet article prévoit, entre autres, que les limites des communes « *ne peuvent être [changées] qu'en vertu d'une loi* » (« ... *sont [déterminées] par la loi* », selon le Conseil d'Etat). Si, en principe, l'initiative de fusionner appartient aux communes concernées, nonobstant d'éventuelles incitations étatiques pour ce faire ainsi que la prérogative de l'Etat d'approuver par une loi la fusion initiée par les communes concernées, la disposition de l'article 7 précité de la proposition de révision n'écarte pas l'hypothèse d'une fusion communale intervenant *ultima razione* sur base d'une initiative purement étatique.

Au regard de l'importance des communes comme seul échelon politique décentralisé, le Conseil d'Etat estime que ce point mérite une dimension constitutionnelle. Il propose d'ajouter au chapitre sous examen une disposition traitant du regroupement et de la fusion de communes ainsi que de la possibilité de créer des établissements publics communaux ou intercommunaux. Il souligne encore qu'il faut éviter tout déficit démocratique au niveau des décisions confiées par délégation aux instances de gestion des structures de coopération intercommunales ou à celles prévues en vue de la gestion autonome de certaines missions communales.

Dans la mesure où à l'échelon national l'organisation constitutionnelle de la démocratie représentative admet la possibilité de consultations populaires à l'initiative de la Chambre des Députés, pareille règle doit, de l'avis du Conseil d'Etat, être inscrite à l'échelon local. Il propose d'élever cette règle (article 35 de la loi communale) au rang de règle constitutionnelle. Il estime en outre que les projets de fusion devraient être soumis à la consultation de la population.

Le paragraphe 7 de l'article 136 de la proposition de révision a trait à la surveillance de l'Etat sur les communes. Cette surveillance comporte l'approbation de certains actes posés par les autorités communales, y compris la possibilité de suspendre ou d'annuler ceux-ci.

Le paragraphe 8 de l'article 136 de la proposition de révision réserve au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal et de provoquer de la façon des élections anticipées si pareille initiative s'avère dans l'intérêt de la gestion de la commune. Le Conseil d'Etat propose d'en revoir la formulation.

L'article 137 de la proposition de révision, qui traite de l'organisation de l'état civil et dont le contenu est repris de l'article 108 de la Constitution actuelle, ne donne pas lieu à observation.

Plutôt que d'allonger le texte d'un article constitutionnel unique traitant des communes, le Conseil d'Etat propose plusieurs articles, numérotés de 111 à 118 en y intégrant en plus

l'article 137 de la proposition de révision. Le chapitre 10.- *Des communes*, selon la numérotation du Conseil d'Etat, se lirait ainsi comme suit :

« Chapitre 10.– Des communes

Art. 111. (1) *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leurs intérêts et leur patrimoine propres.*

(2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune.*

Art. 112. (1) *Il y a dans chaque commune un conseil communal élu pour six ans.*

L'élection est directe. Elle a lieu sur base du suffrage universel et par vote secret.

Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.

(2) *La commune est administrée par un collège des bourgmestre et échevins, qui sont nommés parmi les membres du conseil communal dans les formes prévues par la loi.*

Dans les limites et selon les conditions prévues par la loi, le conseil communal peut refuser la confiance au collège des bourgmestre et échevins.

Art. 113. (1) *Les impôts au profit des communes sont établis par la loi.*

Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux. Les impôts communaux sont approuvés par l'autorité de surveillance.

(2) *Le conseil communal établit annuellement le budget de la commune et en arrête les comptes.*

Art. 114. *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf dans les cas d'urgence prévus par la loi et selon les conditions qu'elle détermine.*

Dans les matières réservées par la Constitution à la loi, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'aux fins et dans les conditions spécifiées par la loi.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.

Art. 115. (1) *La rédaction des actes de l'état civil et la tenue des registres sont exclusivement dans les attributions des organes de la commune que la loi détermine.*

(2) *La loi détermine la façon dont les communes participent à la mise en œuvre de l'enseignement public.*

(3) *La loi établit le statut des fonctionnaires communaux.*

Art. 116. *Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.*

Les établissements publics communaux et les structures créées en vue de la coopération ou de l'association de deux ou de plusieurs communes sont administrés par un organe dont les membres sont choisis parmi ceux des conseils des communes concernées.

Art. 117. *La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle détermine les compétences en matière de sauvegarde des intérêts nationaux ainsi que de contrôle administratif, et elle organise la manière de contrôler le respect des lois par les communes. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance qu'elle détermine et en prévoir même la suspension ou l'annulation en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des juridictions.*

Le Chef de l'Etat peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. Les élections d'un nouveau conseil appelé à terminer le mandat du conseil dissous ont lieu dans les trois mois.

Art. 118. *Le conseil communal peut, dans les cas d'intérêt communal et sous les conditions qu'il détermine, consulter les électeurs appelés à élire le conseil communal par voie de référendum, qui est obligatoire en matière de fusion de communes.*

La loi règle les modalités d'organisation du référendum. Elle peut prévoir d'autres formes de consultation de la population locale par le conseil communal. »

Avis du SYVICOL

Dans son avis du 10 décembre 2012 (document parlementaire 6030⁹), le SYVICOL qualifie les dispositions actuelles relatives aux compétences, respectivement aux missions des communes comme étant trop vagues. A ses yeux, l'impression pourrait naître que les communes n'agissent que de leur propre initiative, alors qu'en réalité, la plupart des missions des communes leur sont octroyées, respectivement déléguées par la loi.

Il souligne également qu'à l'heure actuelle, les communes ne disposent que d'une latitude limitée pour influencer leurs propres recettes, de sorte qu'une extension de leurs missions sans compensation aurait des conséquences financières néfastes. Pour cette raison, il demande à ce que le principe selon lequel l'Etat devra faire en sorte que les collectivités territoriales disposent de moyens adéquats pour s'acquitter de leurs missions soit inscrit dans la Constitution. Une disposition pareille constituerait une avancée vers une meilleure protection des communes à l'égard de décisions étatiques les concernant. Ainsi, il est proposé d'introduire un nouveau paragraphe (2) à l'article 136 ayant la teneur suivante :

« La loi peut attribuer des missions aux communes.

En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi. »

Le SYVICOL demande également de se tenir à la notion d'« *autorité de surveillance* » proposée par le Conseil d'Etat et donc de renoncer à celle d'« *autorité de tutelle* ». Il estime que cette notion, qui constitue en droit civil une mesure de protection par un tuteur d'une personne majeure dont les capacités physiques ou mentales sont altérées ou de mineurs qui ne sont pas protégés par l'autorité parentale, est mal choisie pour définir les relations entre l'Etat et ses collectivités territoriales dans un Etat de droit moderne.

En outre, il se demande pour quelle raison l'enseignement est explicitement mentionné à l'endroit de la troisième phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision, alors qu'il existe beaucoup d'autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes et où les communes « *participent* » à l'exécution d'une mission de l'Etat. Il considère qu'une référence explicite à l'enseignement devient superfétatoire, en cas d'ajout d'une disposition générale précisant que la loi peut attribuer des missions aux communes.

Il note qu'il n'est pas en mesure de se prononcer sur le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 7 de l'article 136 de la proposition de révision (article 117, alinéa 1^{er} selon le Conseil d'Etat), en l'absence de précisions concernant le raisonnement sous-jacent. Sur le plan purement rédactionnel, la formulation du Conseil d'Etat lui paraît toutefois plus lourde que le texte en vigueur.

Quant aux articles nouveaux proposés par le Conseil d'Etat, le SYVICOL approuve le principe de l'introduction d'une obligation constitutionnelle pour la tenue d'un référendum initié par le conseil communal en amont d'une fusion de communes.

Tout en partageant le point de vue que le principe de création de structures formalisées au niveau communal ou intercommunal, *a fortiori* si elles entraînent un transfert de compétences, devrait être ancré dans la Constitution, il est d'avis que la proposition de texte du Conseil d'Etat relative aux établissements publics communaux et aux structures de coopération intercommunales est incompatible avec certaines formes de coopérations intercommunales existantes. En effet, dans bon nombre des structures de coopération actuellement en place comme les offices sociaux et les hospices civils, les conseils d'administration ne sont pas exclusivement composés d'élus communaux. Il propose donc de reformuler l'article 116 nouveau proposé par le Conseil d'Etat de la manière suivante :

« Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics selon la manière déterminée par la loi.

Toute commune peut créer, avec d'autres communes, ou bien avec d'autres communes et avec l'Etat, des structures d'association ou de coopération dotées de la personnalité juridique selon la manière déterminée par la loi. »

Echange de vues

Avant de procéder à l'examen détaillé des articles, les membres de la commission procèdent à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- les collectivités locales se sont vues confier au fil des années des missions supplémentaires, ce qui a, par conséquent, eu un impact notable sur leurs finances. Le principe que les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi devrait partant être inscrit dans la Constitution ;
- il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas en premier lieu poser le principe selon lequel les collectivités locales ont droit à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences avant de discuter sur le financement de nouvelles missions transférées de l'Etat vers les communes ;

- l'actuel article 107, paragraphe 1, qui doit être lu en combinaison avec la Charte européenne de l'autonomie locale précitée¹, est très affirmatif sur le principe de l'autonomie locale. Celui-ci trouve ses limites seulement dans les exigences de l'intérêt général et le principe de légalité. Se pose ainsi la question de la conformité au principe de l'autonomie locale des lois prises notamment dans le domaine de l'urbanisme, alors qu'elles définissent l'intérêt général uniquement par le biais d'objectifs qu'elles fixent. Cette façon de procéder est jugée très hasardeuse ;
- l'autorité de tutelle approuve les actes limitativement déterminés par la loi de celui placé sous tutelle. On peut donc en conclure que les actes des communes soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle doivent être limitativement déterminés par la loi. Pour tous les autres actes, c'est l'autonomie locale qui joue. Réglementer l'autonomie des collectivités locales dans l'esprit de la Charte précitée nécessiterait donc une énumération limitative des actes soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle dans la future Constitution ;
- l'autorité de tutelle peut seulement approuver ou refuser un acte soumis à son approbation. Elle ne peut en aucun le modifier. S'y ajoute que la décision de refus doit être motivée ;
- il est exprimé une nette préférence pour la notion d' « *autorité de tutelle* ». Il faudra cependant préciser dans le commentaire des articles ce qu'il faudra en l'occurrence entendre par la notion de « *tutelle* », figurant d'ailleurs également dans la loi communale.

Examen des articles

La commission fait sienne la proposition du Conseil d'Etat de subdiviser les articles 136 et 137 de la proposition de révision en plusieurs articles.

En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 1 et 6, 1^{ère} phrase (article 111 selon Conseil d'Etat)

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 1 de l'article 136 de la proposition de révision.

Le paragraphe 2 du Conseil d'Etat, lequel correspond à la première phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision, ne donne pas lieu à observation.

Le texte prendra ainsi la teneur suivante :

« **Art. 136. 111.** (1) *Les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes ~~leur patrimoine et leurs intérêts propres~~ leurs intérêts et leur patrimoine propres.*

~~(6)~~ (2) *La loi règle la composition, l'organisation et les attributions des organes de la commune. »*

¹ Mém. A n°18 du 27 mars 1987, p. 230.

En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 2 et 5 (article 112 selon le Conseil d'Etat)

La commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de mentionner la durée du mandat du conseil communal dans la Constitution. Qui plus est, son inscription dans la Constitution rendrait une modification éventuelle plus difficile à l'avenir.

Elle décide de reformuler de la manière suivante le paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision (article 112, paragraphe 1, alinéas 1 et 2 selon le Conseil d'Etat) :

« Art. ~~136.~~(2) 112. (1) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune ; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi sur base du suffrage universel et par vote secret. »

M. le Président propose de tenir le texte que le Conseil d'Etat propose à l'endroit de la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 136 de la proposition de révision (« *Une loi adoptée à la majorité qualifiée règle ces élections.* ») en suspens, alors que cette même disposition proposée sous le chapitre 4, prête encore à discussion. Il donne à considérer qu'il faudra prévoir des règles uniformes concernant l'adoption d'éventuelles modifications futures de la loi électorale.

En ce qui concerne la première phrase du paragraphe 5 de l'article 136 de la proposition de révision, la commission fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat, sauf à remplacer le terme « *administrée* » par celui de « *gérée* » (terme retenu provisoirement) et à rejeter l'alinéa 2 nouveau proposé par le Conseil d'Etat. Elle est d'avis qu'il n'existe pas de raison plaidant en faveur de l'inscription de cette règle dans la Constitution. Il est pourtant soulevé la question de savoir si les questions relatives à la confiance et à la motion de censure ne devraient pas être précisées davantage dans la loi communale.

Quant à la deuxième phrase du paragraphe 5 de l'article 136, elle est devenue sans objet suite à la modification de l'article 192 de la loi électorale intervenue par la loi du 13 février 2011.²

² L'article 192 est modifié comme suit :

« Art. 192. Pour être éligible, il faut :

1° *jouir des droits civils et ne pas être déchu du droit d'éligibilité dans le Grand-Duché de Luxembourg ou dans l'Etat d'origine; cette dernière condition ne peut toutefois pas être opposée à des citoyens non luxembourgeois qui, dans leur pays d'origine, ont perdu le droit d'éligibilité en raison de leur résidence en dehors de leur Etat d'origine;*

2° *être âgé de dix-huit ans accomplis au jour de l'élection;*

3° *avoir sa résidence habituelle dans la commune, c'est-à-dire y habiter d'ordinaire; cette condition doit être remplie depuis six mois au moins lors du dépôt de la candidature.*

Pour les ressortissants étrangers, il faut en outre avoir résidé sur le territoire luxembourgeois, au moment du dépôt de la candidature, pendant cinq années.

Le ressortissant étranger doit produire à l'appui de sa candidature:

1° *une déclaration précisant:*

a) *sa nationalité et son adresse au Grand-Duché de Luxembourg;*

b) *qu'il n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans son Etat d'origine ou, le cas échéant, que la perte du droit d'éligibilité est due aux conditions de résidence imposées par l'Etat d'origine.*

En cas de fausse déclaration, les pénalités prévues à l'article 94 de la présente loi sont applicables.

En cas de doute sur le contenu de la déclaration visée sous b) ci-dessus, le président du bureau de vote principal de la commune avant le vote ou la juridiction saisie après le vote peuvent demander une attestation des autorités administratives compétentes de l'Etat d'origine certifiant que le candidat n'est pas déchu du droit d'éligibilité dans cet Etat ou que les autorités ne sont pas au courant d'une telle déchéance.

2° *un document d'identité en cours de validité ;*

3° *un certificat documentant la durée de résidence au Grand-Duché de Luxembourg. »*

En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 3 et 4 (article 113 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de reformuler les alinéas 1 et 2 du paragraphe 3 de l'article 136 de la proposition de révision. De son avis, l'évocation explicite de ces redevances communales dans le texte constitutionnel n'est pas nécessaire en l'absence de caractère fiscal de celles-ci.

La commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition en ce qui concerne l'alinéa 1^{er} du paragraphe 3 de l'article 136 de la proposition de révision (alinéa 1^{er} du paragraphe 1 de l'article 113 selon le Conseil d'Etat).

Un représentant du groupe politique CSV s'interroge sur la portée du bout de phrase « *les taxes destinées à rémunérer les services communaux* » figurant à l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 113 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'alinéa 2 du paragraphe 3 de l'article 136 de la proposition de révision. Il se demande si une taxe qui n'a pas un caractère purement rémunérateur en termes de valeur pécuniaire pourra encore être fixée par le conseil communal. A ce titre, il souligne qu'en matière d'impositions communales, il faut distinguer entre les impôts communaux, les taxes et redevances communales. Les premiers sont fixés de façon forfaitaire sans contrepartie de la commune, les deux autres sont levées au profit de la commune en contrepartie des services rendus et des prestations fournies. Cependant pour les taxes, par opposition aux redevances communales, cette contrepartie en termes de valeur pécuniaire n'équivaut pas aux services rendus ou prestations fournies.

La commission est d'avis qu'on pourrait déduire de ce bout de phrase que les frais engendrés devraient être entièrement couverts par les taxes, *quod non*. Ainsi, dans un souci de sécurité juridique, elle décide de supprimer ce bout de phrase et de reformuler l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 113 proposé par le Conseil d'Etat de la manière suivante :

*« Dans le respect de ses compétences constitutionnelles et légales, le conseil communal peut établir les impôts **et les taxes** nécessaires à la réalisation de l'intérêt communal **ainsi que les taxes destinées à rémunérer les services communaux**. Les impôts **et les taxes** communaux sont approuvés par l'autorité de **surveillance tutelle**. »*

Quant au paragraphe 2 de l'article 113 proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit du paragraphe 4, 1^{ère} et 2^{ème} phrases de l'article 136 de la proposition de révision, la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition. Ainsi, la deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 136 est supprimée.

En ce qui concerne l'article 136, paragraphe 4, 3^{ème} phrase (article 114 selon le Conseil d'Etat)

Le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de la 3^{ème} phrase du paragraphe 4 de l'article 136 de la proposition de révision (article 114, alinéa 1^{er} selon le Conseil d'Etat) est jugé trop restrictif en ce qu'il prévoit que les cas d'urgence doivent être prévus par la loi. Les membres de la commission sont d'avis que l'appréciation de l'urgence doit revenir à l'organe décideur, à savoir le collège des bourgmestre et échevins. Ainsi, dans l'intérêt du bon fonctionnement des communes, le texte de la proposition de révision est maintenu dans sa version initiale.

La commission adopte les alinéas 2 et 3 nouveaux proposés par le Conseil d'Etat à l'endroit de son article 114.

En ce qui concerne les articles 136, paragraphe 6, 2^{ème} et 3^{ème} phrases et 137 (article 115 selon le Conseil d'Etat)

La commission adopte le texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 137 de la proposition de révision (article 115, paragraphe 1 selon le Conseil d'Etat).

Certains membres se demandent, tout comme le SYVICOL, pour quelle raison l'enseignement est explicitement mentionné à l'endroit de la troisième phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision (article 115, paragraphe 2 selon le Conseil d'Etat), alors qu'il existe beaucoup d'autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes. Il est par conséquent soulevé la question s'il ne faudrait pas compléter cette disposition par les autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes. En outre, il est encore soulevé la question s'il ne faudrait pas préciser que l'enseignement fondamental est visé en l'occurrence et non pas l'enseignement dans sa globalité.

De l'avis de M. le Président deux solutions sont envisageables. Soit, pour des raisons historiques, cette disposition est maintenue dans la Constitution. Dans ce cas, elle devrait être complétée par les autres domaines où les responsabilités sont partagées entre l'Etat et les communes, ainsi que par la phrase proposée par le SYVICOL : « *En cas de transfert de missions de l'Etat vers les communes, d'octroi de nouvelles missions aux communes ou d'extension de missions existantes des communes, les ressources financières nécessaires pour couvrir les nouvelles dépenses sont déterminées par la loi.* » Soit, la commission considère qu'il revient à la loi de régler cette matière et cette disposition peut donc être supprimée. Il est souligné que dans son article 32 relatif à l'éducation, le Conseil d'Etat a d'ailleurs supprimé toute référence aux communes.

Etant donné que cette disposition prête encore à discussion, la commission décide d'y revenir plus tard.³

Quant au texte proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de la deuxième phrase du paragraphe 6 de l'article 136 de la proposition de révision (article 115, paragraphe 3 selon le Conseil d'Etat), la commission suit le Conseil d'Etat en sa proposition.

En ce qui concerne l'article 116 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

Dans le souci d'éviter que les communes peuvent déléguer toutes leurs compétences à un établissement public, la commission décide de compléter l'alinéa 1^{er} de cet article de la manière suivante :

« *Toute commune peut créer, seule ou avec d'autres communes, des établissements publics dans les limites et selon la manière déterminées par la loi.* »

Quant à l'alinéa 2, la commission décide de le supprimer et de reléguer à la loi ordinaire le soin de déterminer les modalités de la composition des établissements publics communaux et structures de coopération intercommunales.

En ce qui concerne l'article 136, paragraphes 7 et 8 (article 117 selon le Conseil d'Etat)

³ Cf. Document parlementaire 2173. Dans le commentaire des articles sujets à révision, il est précisé que : « *La commission s'est vue confrontée avec le problème consistant à mentionner les règles essentielles du gouvernement des communes, sans freiner, par une précision excessive, l'évolution future des institutions communales dans le cadre de la loi communale. Le texte adopté s'inspire de ce souci (...) Il a paru opportun d'y inclure nommément le statut des fonctionnaires communaux et d'ancrer dans la constitution la participation des communes à la mise en œuvre de l'enseignement, dans la mesure à fixer par la loi (...)* »

La commission décide de reformuler le paragraphe 7 de l'article 136 de la proposition de révision (article 117, alinéa 1^{er} selon le Conseil d'Etat) de la manière suivante :

~~« La loi règle la surveillance de la gestion communale. Elle peut soumettre certains actes des organes communaux à l'approbation de l'autorité de surveillance et même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité ou d'incompatibilité avec l'intérêt général, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs détermine limitativement les actes des organes communaux à approuver par l'autorité de tutelle. »~~

Quant au paragraphe 8 de l'article 136 de la proposition de révision (article 117, alinéa 2 selon le Conseil d'Etat), la commission décide de conférer au Conseil de Gouvernement et non pas au Chef de l'Etat la faculté de dissoudre un conseil communal. Le texte prendra ainsi la teneur suivante :

~~« Le **Grand-Duc Conseil de Gouvernement** a le droit de peut dissoudre le conseil communal dans l'intérêt de la gestion de la commune. »~~

En ce qui concerne l'article 118 nouveau proposé par le Conseil d'Etat

La commission décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat en sa proposition.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

23

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2012
2. 6475 Projet de loi relative à la Protection nationale
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
3. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"
 - Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
 - Suite à réserver aux amendements présentés par Monsieur Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

*

Présents : M. Marc Angel remplaçant M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Serge Urbany, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Frank Reimen, Haut-Commissaire à la Protection nationale

M. Guy Stebens, Haut-Commissariat à la Protection nationale

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

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

*

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2012**

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé à l'unanimité.

2. **6475 Projet de loi relative à la Protection nationale**

Avant de procéder à la désignation d'un rapporteur, M. le Président tient à souligner que le présent projet de loi remplace le projet de loi portant création de la structure de protection nationale (document parlementaire 5347) qui vient d'être retiré du rôle des affaires.

Désignation d'un rapporteur

Mme Christine Doerner est désignée unanimement comme rapportrice du projet de loi repris sous rubrique.

Présentation du projet de loi

M. Reimen, Haut-Commissaire à la Protection nationale procède à la présentation du projet de loi à l'aide d'une présentation *PowerPoint* annexée au présent procès-verbal.

• **Historique de la Protection nationale**

La Protection nationale trouve son origine dans l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1959 concernant l'organisation générale de la Protection nationale, pris sur base de la loi du 22 août 1936 autorisant le Gouvernement à prendre des mesures propres à protéger la population contre les dangers dus aux attaques aériennes.

La structure instaurée prévoyait :

- un Comité de protection nationale à l'échelon du Gouvernement présidé par le Ministre d'Etat qui fixait la politique générale ainsi que les mesures particulières que devaient prendre les administrations civiles et militaires ;
- un Conseil supérieur de la protection nationale ;
- un Commissariat de la protection nationale, organisé auprès du Ministère d'Etat et dirigé par un commissaire à la coordination.

L'arrêté de 1959 précité n'était toutefois pas assez spécifique dans la définition des attributions du commissariat. Ainsi, le règlement grand-ducal du 25 octobre 1963 dont le domaine englobe les mesures civiles et militaires destinées à protéger le pays et la population contre les effets nocifs d'un conflit armé, y a remédié et a abrogé le règlement grand-ducal du 31 décembre 1959. Aussi, pour mieux faire ressortir l'importance de l'organe de travail, ledit règlement changeait les termes de « Commissariat » et « Commissaire à la Coordination de la Protection Nationale » en « Haut-Commissariat de la Protection Nationale » et « Haut-Commissaire ».

Vu que les menaces d'un conflit armé semblaient disparaître, les organes de la Protection nationale furent mis en veilleuse par décision du Conseil de Gouvernement du 12 novembre 1993.

Suites aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis d'Amérique, le Comité permanent de Sécurité (CPS) créé par arrêté ministériel du 27 janvier 1975 a été réactivé afin de prendre les mesures de protection qui s'imposaient sous la présidence du Ministre de la Justice, assisté par le Ministre de l'Intérieur. En décembre 2001, le Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN) a également été réactivé.

Depuis juillet 2003, le Gouvernement a régulièrement eu, dans le contexte de la gestion respectivement de la prévention des différentes crises, recours à la structure de la Protection nationale, tel que la gestion des conséquences de la grippe aviaire et de la grippe A (H1N1).

- **Les mesures prévues par le projet de loi**

Les nouveautés prévues par le projet de loi sont l'introduction d'un concept de protection des infrastructures critiques et la création d'une cellule de crise, qui sera activée par le Premier ministre en cas de grave problème. Elle sera composée de représentants des ministères, administrations et services concernés en fonction de la nature et de l'envergure de la crise. Sa présidence sera assurée par le Haut-Commissaire à la Protection nationale.

La protection des infrastructures critiques consistera en un recensement des infrastructures jugées sensibles au pays, en un classement par la suite comme infrastructures critiques par arrêté grand-ducal et finalement en la mise en place d'un dispositif de protection des infrastructures critiques privées ou publiques. A noter que la transposition de la directive 2008/114/CE du Conseil du 8 décembre 2008 concernant le recensement et le classement des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection est assurée par le règlement grand-ducal du 12 mars 2012.

La structure de Protection nationale placée sous l'autorité du Premier Ministre et ayant pour mission de prévenir respectivement de gérer les crises sera composée de la manière suivante :

- le Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN) qui sera doté d'une structure permanente ;
- le Conseil supérieur de la Protection nationale (CSPN) ;
- la Cellule de Crise (CC) ;
- les différents Comités nationaux (CONAT), spécifiques à un domaine (télécommunications, aviation civile, transports, approvisionnement), dont la coordination des travaux sera assurée par le HCPN.

La structure et les mécanismes de Protection nationale sont conçus dans un esprit de subsidiarité. La Protection nationale ne s'occupera pas des incidents de routine qui sont de la compétence des administrations et services responsables. Elle intervient lorsqu'une coordination interministérielle au niveau national s'avère nécessaire pour anticiper ou pour gérer une crise qui peut être définie comme suit :

« Tout événement qui, par sa nature ou ses effets :

- menace les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population ;
- requiert des décisions urgentes ; et
- demande une coordination au niveau national des différents ministères, administrations, services et organismes, et, en cas de besoin, une coordination au niveau international. »

Les modalités de fonctionnement et d'organisation des organismes de la structure de Protection nationale peuvent faire l'objet d'un règlement grand-ducal.

Parmi les missions du HCPN, on peut citer le développement et la coordination d'une stratégie nationale en matière de gestion de crise, la coordination des contributions des ministères, administrations et services, la préparation d'un budget commun pour la gestion des crises et le suivi de son exécution ainsi que l'établissement d'un Centre national de crise (il est prévu de l'installer à Senningen).

Le Haut-Commissaire à la Protection nationale peut prononcer une ou plusieurs sanctions administratives à l'égard des opérateurs et propriétaires d'une infrastructure critique. Ces sanctions sont susceptibles d'un recours devant le Tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Le HCPN pourra traiter des données personnelles nécessaires à l'exécution de sa mission définie dans le projet de loi. Ces traitements seront soumis à la procédure d'autorisation préalable de la Commission nationale pour la protection des données. Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires de la carrière supérieure du HCPN ont la qualité d'officier de police judiciaire.

*

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

- un membre de la commission donne à considérer que la mise en place d'un seul Centre national de crise peut poser problème dans la mesure où il serait lui-même la cible d'une attaque. Les Etats-Unis d'Amérique se sont dotés de deux Centres nationaux de crise suite aux attaques terroristes du 11 septembre 2001 puisque leur Centre national de crise (*situation room*) se trouvait dans l'immeuble du World Trade Center se trouvait par la force des choses dans l'impossibilité pratique de fonctionner. A ce titre, le Haut-Commissaire souligne qu'en ce qui concerne la mise en place d'un Centre national de crise, plusieurs options se présentent dont il convient maintenant de peser le pour et le contre. Tout est aussi une question budgétaire. En cas d'une éventuelle attaque du Centre national de crise, le Centre d'Intervention de la Police pourrait constituer le *back-up* et l'on pourrait alors recourir à ses locaux et infrastructures ;
- la liste des infrastructures critiques européennes n'est pas publique et le Luxembourg doit réfléchir sur la manière dont il souhaite procéder en ce qui concerne les infrastructures critiques nationales. Dans l'hypothèse où il emprunterait la même voie que l'Union européenne, se poserait alors la question de l'accès à cette liste. Il est encore souligné que le concept des infrastructures critiques est très récent et se développera au fur et à mesure au cours des années à venir. Il existe une douzaine de secteurs où des infrastructures critiques existent ;
- un représentant du groupe politique LSAP souhaite obtenir du Gouvernement un listage de tous les acteurs concernés, étant donné que la clé du succès de la Protection nationale réside dans une coopération efficace entre tous ces intervenants. En outre, l'orateur juge la notion de « prévention de crise » trop vague et demande qu'elle soit précisée davantage par le Gouvernement. Il s'interroge également sur la plus-value qu'apportera la Protection nationale en matière de cyber-attaques alors que des mesures en vue de renforcer la lutte contre les cyber-attaques sont d'ores et déjà prévues par le Gouvernement. Finalement, est posée la question de la création d'administrations supplémentaires ;

- une représentante du groupe politique DP est d'avis qu'il serait judicieux de vérifier de quelle manière la Chambre des Députés a légiféré dans d'autres dossiers concernant la mise en place d'officiers de police judiciaire. En outre, elle donne à considérer que la notion d'« infrastructures critiques » a une connotation top négative et propose de la remplacer par les termes « infrastructures sensibles » ;
- M. le Président souligne que la situation actuelle ne doit pas être vue comme un vide juridique puisque les textes existants ont été pris sur base d'une loi habilitante du 22 août 1936, bien que l'on puisse se demander si cette base légale est encore adaptée à la réalité de nos jours. L'intervenant tient également à relever que les avis des chambres professionnelles concernées notamment de la Chambre des fonctionnaires et des employés publics ainsi que celui de la Commission nationale pour la protection des données devraient être demandés. Quant au contrôle parlementaire, il est souligné qu'il est toujours possible, même s'il n'est pas expressément prévu par la loi ;
- la Cellule de Crise fonctionnera à géométrie variable en fonction de la nature de la crise. Les ministères, administrations et services qui fourniront les ressources opérationnelles seront ainsi pleinement associés au processus de coordination et d'exécution, et leurs attributions spécifiques seront intégrées au maximum. Pour éviter de retarder, de rendre inefficace ou d'empêcher la mise en œuvre des mesures arrêtées, les services et administrations concernés seront tenus de se conformer aux instructions de la Cellule de Crise et d'y rapporter directement. Ils garderont cependant la responsabilité de la mise en œuvre de leurs contributions ;
- le HCPN se charge d'établir et de maintenir le contact avec les organisations de nos pays voisins auxquelles incombent des attributions similaires ou identiques à celles du HCPN ;
- le budget du HCPN comprend des frais de fonctionnement (la plupart des fonctionnaires sont détachés à partir d'autres services et administrations) et un crédit non limitatif pour le cas où la gestion d'une crise s'imposerait. Il est prévu de réduire la partie permanente de la structure composée par le HCPN, le CSPN, la CC et les CONAT au strict minimum ;
- la plus-value du projet de loi réside dans l'objectif de vouloir traduire dans un instrument légal la volonté d'accentuer le caractère civil de la gestion des crises et dans la création d'une structure unique assurant une coordination au niveau des administrations et des organes opérationnels exécutifs, coordination qui existe à l'heure actuelle sans base légale ;
- les liens avec l'armée qui assurera le volet militaire sont donnés par le biais du renfort de la Police qui se traduit en cas de crise par la mise à disposition de sa logistique ;
- vu que la confidentialité des données joue un rôle très important en la matière, est posée la question du droit d'information des personnes occupées dans des infrastructures critiques.

3. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"

L'auteur de la proposition de loi reprise sous rubrique procède à la présentation de ses amendements déposés au cours de la réunion du 12 septembre dernier¹.

Amendement 1

Il est proposé de modifier l'article 1^{er} en ce sens que les électeurs inscrits pour les élections communales doivent répondre à une seule question au lieu de deux questions comme prévu par le texte initial.

Cette modification est censée tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat dans lequel il a été relevé que « *la proposition de loi sous examen entend organiser un référendum à deux questions et « à choix multiples ». Le référendum proposé pourrait donc aboutir au résultat surprenant que 25% des électeurs soient en faveur du projet A, que 25% soient contre le projet A, que 25% soient en faveur de la réalisation simultanée des projets A et B et que 25% soient contre la réalisation des deux projets proposés. L'on ne pourrait pas être plus loin de la lettre et de l'esprit de la loi de 2005 qui veut absolument aboutir à une majorité précise dégagée par le référendum* ».

Amendement 2

Il est précisé à l'endroit de l'article 3 que les électeurs désirant faire campagne en faveur de l'une ou l'autre solution devront se regrouper en deux organisations, l'une agissant en faveur du projet City-Tunnel et l'autre agissant contre ledit projet.

L'auteur des amendements propose en outre de relever le plafond de remboursement de l'Etat de 150.000 euros à un million d'euros afin de tenir compte de la remarque du Conseil d'Etat que le montant de 150.000 euros paraît dérisoire face aux dépenses auxquelles devra faire face chacun des organisateurs pour expliquer, justifier et chiffrer le projet qu'il promeut.

L'article 3 est encore complété par un nouvel alinéa 2 prévoyant que le Gouvernement devra mettre à disposition des organisations une étude de faisabilité établie par des experts indépendants portant sur le coût des travaux et la durée du transport. Cette étude devra faire l'objet d'un marché public européen.

Soumis au vote, les amendements sont rejetés à la majorité des voix contre une abstention (M. Serge Urbany).

Le projet de rapport sera présenté et soumis au vote des membres de la commission au courant du mois d'octobre 2012.

*

Suites aux questions soulevées par certains membres de la commission concernant le renvoi du projet de loi accordant la naturalisation à Madame la Comtesse Stéphanie de Lannoy (doc. parl. 6474), la commission est informée que ledit projet de loi a été transmis à la Commission juridique par courrier électronique du 3 septembre 2012, mais qu'il n'a cependant pas encore été renvoyé à celle-ci par la Conférence des Présidents, laquelle pourra toujours décider d'en saisir la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

¹ Transmis par courrier électronique le 12 septembre 2012.

Vu que ce projet de loi figurera à l'ordre du jour de la réunion de la Commission juridique du 26 septembre 2012, il est proposé de l'examiner dans le cadre d'une réunion jointe, sous réserve de l'accord du Président de la Commission juridique. Ainsi, ce texte pourrait figurer en tant que point final à l'ordre du jour de cette réunion. Le secrétariat de la commission contactera le secrétaire de la Commission juridique à ce sujet et en informera le Secrétaire général.

*

M. le Président informe les membres de la commission que :

- la réunion du mercredi 3 octobre 2012 sera consacrée, à la demande du Ministre des Cultes, à la présentation du rapport élaboré par le groupe d'experts ;
- la réunion du 17 octobre 2012 aura lieu à 9.00 heures au lieu de 10.30 heures, suite à la demande de la Commission juridique d'inverser pour ce jour les heures de réunion respectives.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

Annexe : - Présentation *PowerPoint* du HCPN

Projet de loi relative à la Protection nationale

Présentation

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle



MINISTÈRE D'ÉTAT
Haut-Commissariat à la
protection nationale

6111 - Dossier consolidé : 80

UNCLAS
Loi du 15 juin 2004

19 septembre 2012

Historique de la Protection nationale

- 31.12.1959 : Création protection nationale (arrêté grand-ducal)
 - Comité de protection nationale (niveau ministériel)
 - CSPN (Conseil Supérieur de la Protection nationale)
 - HCPN (Haut-Commissariat à la Protection nationale)
 - conflit armé
- 25.10.1963 : Modification (règlement grand-ducal)
 - coordination → coordination + exécution
- 12.11.1993 : Mise en veilleuse par décision du Conseil de Gouvernement
- 21.12.2001 : Réactivation et extension du mandat



Exemples de dossiers gérés par la Protection nationale

- 2005-2006: Grippe aviaire
- 2009: Pandémie A(H1N1)
- 2010: Piraterie maritime – enlèvement de deux marins d'un navire battant pavillon luxembourgeois
- 2012: Cyber-attaque dirigée contre les réseaux d'informations d'une entreprise importante luxembourgeoise
- 2011-2012: Plan « Cattenom » et exercice nucléaire « 3 en 1 » organisé au niveau de la Grande Région



Historique du projet de loi

- 04.06.2004 : dépôt à la Chambre des Députés du projet de loi portant création de la structure de Protection nationale
- 03.09.2012 : dépôt à la Chambre des Députés du projet de loi relative à la Protection nationale et retrait du projet de loi précité
- Différences majeures entre les deux textes :
 - le nouveau texte introduit le concept de la protection des infrastructures critiques et la Cellule de Crise;
 - par contre, la Structure de protection nationale ne comprend plus le Conseil ministériel de la Protection nationale (CMPN).



Objectifs

Le projet de loi vise les objectifs clés suivants :

- mettre en place une Structure de Protection nationale ayant pour mission de prévenir respectivement de gérer les crises;
- doter le Haut-Commissariat à la Protection nationale d'une structure permanente;
- créer une base légale pour la protection des infrastructures critiques nationales;
- introduire le principe de la coordination voire de la priorisation des réquisitions en cas de crise.



Principe de subsidiarité

La structure et les mécanismes de Protection nationale sont conçus dans un esprit de subsidiarité.

La Protection nationale ne s'occupe pas des incidents de routine qui sont de la compétence des administrations et services responsables.

Elle intervient lorsqu'une coordination interministérielle au niveau national s'avère nécessaire pour anticiper ou pour gérer une crise.



Mission de la Structure de Protection nationale

Prévenir les crises, respectivement protéger le pays et la population contre les effets d'une crise, c'ad :

- initier, coordonner et veiller à l'exécution des mesures et activités visant à anticiper la survenance d'une crise;
- en cas de survenance d'une crise: initier, coordonner et assurer la gestion des mesures et activités destinées à faire face à la crise et à favoriser le retour à l'état normal.



Crise (1)

Tout événement qui, par sa nature ou ses effets:

- menace les intérêts vitaux ou les besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population;
- requiert des décisions urgentes, et
- demande une coordination, au niveau national, des différents ministères, administrations, services et organismes, et si besoin en est, une coordination au niveau international.



Crise (2)

- Les intérêts vitaux sont ceux qui touchent l'Etat et ses institutions :
 - l'intégrité du territoire, des frontières et de l'espace aérien;
 - le fonctionnement des institutions;
 - l'émergence d'une menace majeure envers le Luxembourg ou une organisation dont il est membre;
 - l'accès aux ressources.
- Les besoins essentiels sont ceux qui touchent les fonctions sécuritaires et sociétales. Ces besoins peuvent être menacés notamment par :
 - des catastrophes naturelles (p.ex. crues, inondations);
 - des incidents (p.ex. incidents techniques, technologiques, industriels) ou accidents (p.ex. accidents ferroviaires et aériens);
 - des actes terroristes (p.ex. attentats aux explosifs, cyber-terrorisme) ou criminels (p.ex. prolifération d'armes de destruction massive, cyber-criminalité, piraterie).



Structure de Protection nationale

- le Haut-Commissariat à la Protection nationale (HCPN);
- le Conseil supérieur de la Protection nationale (CSPN);
- la Cellule de Crise (CC);
- les Comités nationaux (CONAT).

Elle est placée sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'État.

Les modalités de fonctionnement et d'organisation des organismes de la Structure de Protection nationale peuvent faire l'objet d'un règlement grand-ducal.



Volets fonctionnels

- l'analyse des risques
- la préparation
- la prévention
- la veille
- la protection
- la communication
- la réponse
- le soutien aux victimes
- la reprise
- le retour d'expérience



HCPN (1)

- développer et coordonner une stratégie nationale en matière de gestion de crises
- coordonner les contributions des ministères, administrations et services
- veiller à l'exécution de toutes les décisions prises en la matière
- diriger et coordonner les tâches de gestion des crises
- initier, coordonner et veiller à l'exécution des mesures et activités relatives au recensement, à la désignation et à la protection des infrastructures critiques, qu'elles soient publiques ou privées
- définir la typologie, la structure, le corps et le format des plans et coordonner la planification
- coordonner les politiques, les projets et les programmes de recherche en la matière



HCPN (2)

- préparer un budget commun pour la gestion des crises et veiller à son exécution
- coordonner l'organisation des cours de formation et des exercices en matière de protection nationale
- veiller à la mise en place et au fonctionnement d'un Centre national de crise
- assurer la présidence et le secrétariat du CSPN
- représenter le Grand-Duché de Luxembourg, en collaboration avec les ministères, administrations, services ou organismes concernés, auprès des institutions et organisations européennes et internationales, et de veiller à une coopération efficace avec ses entités



Conseil supérieur de la Protection nationale

- comprend un délégué de chaque ministère, les chefs d'administration et de services directement concernés par la gestion des crises, ainsi que le Haut-Commissaire à la Protection nationale
- organe de consultation, de coordination et de planification
- assiste et conseille le Gouvernement
- peut émettre un avis sur tout projet ayant trait au domaine de la Structure de Protection nationale
- présidé par le Haut-Commissaire à la Protection nationale



Cellule de Crise (1)

- activée par le Premier Ministre (imminence ou survenance crise)
- initie, coordonne et veille à l'exécution de toutes les mesures destinées à faire face à la crise et à ses effets, respectivement à favoriser le retour à l'état normal
- composée de représentants des ministères, administrations et services concernés en fonction de la nature et de l'envergure de la crise
- présidée par le Haut-Commissaire à la Protection nationale
- siège, dans la mesure du possible, au Centre national de Crise



Cellule de crise (2)

- les ministères, administrations et services concernés par la mise en œuvre des mesures et activités leurs confiées agissent conformément aux instructions de la Cellule de Crise, et lui rapportent directement
- en cas d'intervention opérationnelle sur le terrain, la mission de la Cellule de Crise s'étend à la coordination et au contrôle de l'exécution
- peut désigner une administration ou un service qui assure la coordination des opérations sur le terrain



Comités nationaux

- spécifiques à un domaine
- institués par voie de règlement grand-ducal
- la coordination des travaux est assurée par le HCPN
- en opération:
 - Comité National des Télécommunications (CONATEL)
 - Comité National de la Sûreté de l'Aviation Civile (CONATSAC)
- en préparation / fonctionnement informel:
 - Comité National de l'Infrastructure Critique (CONATIC)
 - Comité National de la Sûreté (CONATSUR)
 - Comité National des Transports (CONATRAN)
 - Comité National des Approvisionnements (CONATAPPROV)



Centre national de crise

- infrastructure physique
 - réunions
 - stations de travail
 - presse
 - accès
- infrastructure de télécommunications
 - réseaux nationaux administratifs et opérationnels (sécurisés/non)
 - réseaux internationaux (sécurisés/non)
- administration & logistique
- sécurité



Protection des infrastructures critiques

Volet national:

Le projet de loi relative à la Protection nationale établit une base légale concernant la protection des infrastructures critiques **nationales**

Volet européen:

La directive européenne 2008/114/CE concernant les infrastructures critiques **européennes** a été transposée en droit national par le règlement grand-ducal du 12 mars 2012



Définition - typologie IC (1)

Tout point, système ou partie de celui-ci

1. qui est indispensable à la sauvegarde des intérêts vitaux ou des besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population,

2. qui est source de risques ou

3. qui est susceptible de faire l'objet d'une menace particulière.



Définition - typologie IC (2)

Peut également être recensé et désigné comme infrastructure critique:

1.un point, système ou partie de celui-ci ne répondant pas à la définition donnée, lorsque le fonctionnement d'une infrastructure critique en dépend;

2.un secteur ou une partie d'un secteur dont tous les éléments ne répondent pas nécessairement à la définition donnée, mais dont l'ensemble est considéré comme tel.



Mission HCPN (1)

Initier, coordonner et veiller à l'exécution des activités et mesures relatives

- au recensement (identification des infrastructures critiques potentielles);
- à la désignation (classement comme infrastructure critique par arrêté grand-ducal);
- et à la protection des infrastructures critiques, qu'elles soient publiques ou privées.

Dans l'accomplissement de sa mission, le HCPN peut s'appuyer sur les organismes compétents de la Structure de Protection nationale et les ministères ayant dans leurs attributions les secteurs respectifs.



Mission HCPN (2)

- figure comme point de contact national à l'égard des institutions et organisations européennes et internationales;
- protéger la confidentialité des données (secret professionnel);
- peut mettre à la disposition des propriétaires, opérateurs ou tiers concernés par la protection des infrastructures critiques des données y relatives, sur demande ou de son initiative;
- est autorisé à publier les données non classifiées relatives aux infrastructures critiques;
- peut visiter les infrastructures critiques, autres que les locaux d'habitation, pendant le jour et la nuit et sans notification préalable, et peut se faire accompagner de fonctionnaires ou d'employés des min/adm/serv compétents.



Obligations des propriétaires et opérateurs

- mettre à la disposition du HCPN toutes les données sollicitées aux fins du recensement, de la désignation et de la protection des infrastructures critiques;
- doivent prendre, à leurs frais, les mesures nécessaires qui permettent d'en assurer la protection, d'en améliorer la résilience et de faciliter la gestion d'une crise (plans de sécurité et de continuité de l'activité);
- sont tenus de donner libre accès aux agents du HCPN aux installations, locaux, terrains, aménagements faisant partie de de l'infrastructure.

Ils peuvent adresser une requête dûment motivée au HCPN en vue de la classification des données (qu'ils jugent confidentielles) mises à disposition de celui-ci.



Sanctions administratives

En cas de non-respect des obligations pré-mentionnées, le Haut-Commissaire à la Protection nationale peut prononcer une ou plusieurs sanctions administratives qui sont dans l'ordre de leur gravité :

- avertissement;
- blâme;
- demande adressée au propriétaire ou opérateur d'une infrastructure critique de se conformer aux dispositions de la loi (délai < 2 ans);
- amende administrative de 150 à 250.000 euros (maximum peut être doublé en cas de récidive ou de refus de se conformer après un blâme);
- suspension, après une mise en demeure, de tout ou partie de l'exploitation.

Ces sanctions sont susceptibles d'un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond.



Dispositions réglementaires

Seront fixés par règlement grand-ducal:

- les modalités du recensement et de la désignation des infrastructures critiques;
- la nature des données à mettre à la disposition du HCPN par les propriétaires et opérateurs;
- les mesures à respecter par les propriétaires et opérateurs d'une infrastructure critique en vue de la protection de celle-ci;
- la structure et le contenu des plans de sécurité et de continuité de l'activité.



Dispositions spéciales

- Le principe de la coordination et de la priorisation par le Conseil de gouvernement des mesures de réquisition est étendu au champ de la gestion des crises.
- Le HCPN peut traiter les données personnelles nécessaires à l'exécution de sa mission définie dans le projet de loi. Ces traitements sont soumis à la procédure d'autorisation préalable de la Commission nationale pour la protection des données.
- Dans l'exercice de leurs fonctions, les fonctionnaires de la carrière supérieure du HCPN ont la qualité d'officier de police judiciaire.



Dispositions modificatives

- Loi du 8 décembre 1981 sur les réquisitions en cas de conflit armé, de crise internationale grave ou de catastrophe
- Loi du 12 juin 2004 portant création d'une Administration des services de secours
- Loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics
- Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel





CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 septembre 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 13 et 27 juin 2012 ainsi que du 4 juillet 2012
2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- Continuation des travaux
3. 6407 Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
4. Transposition des textes législatifs européens

- demande de la Conférence des Présidents d'un avis sur les limites des matières susceptibles d'être transposées par voie de règlement grand-ducal

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Lucien Weiler, Mme Lydie Polfer, M. Serge Urbany, M. Raymond Weydert

M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

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

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 13 et 27 juin 2012 ainsi que du 4 juillet 2012

Les projets de procès-verbaux repris sous rubrique sont approuvés à l'unanimité.

2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"

M. le Président-Rapporteur rappelle que lors de la réunion du 19 octobre 2011, la commission a retenu quatre conclusions, à savoir que :

- le texte sous examen présente des problèmes juridiques d'ordre constitutionnel, de sorte qu'il ne pourra pas être voté dans sa version actuelle;
- les membres de la commission se prononcent plutôt contre le texte sous examen ;
- la commission souhaite disposer de la prise de position du Gouvernement afférente et les partis politiques sont invités à discuter en interne sur la question de l'opportunité d'organiser un référendum en la matière avant de tirer des conclusions dans ce dossier;
- la commission continuera les travaux parlementaires au moment où elle disposera de la prise de position du Gouvernement afférente.

Le Gouvernement a émis sa prise de position le 8 juin 2012 et conclut que : « *Le Gouvernement considère que le projet du City-Tunnel présente des désavantages au niveau de la faisabilité technique, des coûts et de l'impact sur l'exploitation du réseau ferroviaire par rapport au projet du tram, confirmé par la stratégie « MoDu ». Le Gouvernement considère dès lors que le City-Tunnel ne présente pas d'alternative adéquate et appropriée au projet du tram et que, dès lors, la nécessité de l'organisation d'un référendum n'est pas donnée.* »

Le 14 juin 2012 a eu lieu un débat de consultation à la Chambre des Députés au sujet du concept de mobilité et du tram dans la ville de Luxembourg. Dans le cadre de ce débat de consultation, le Ministre du Développement durable et des Infrastructures a présenté la stratégie de mobilité « MoDu » et le projet tram à la Chambre des Députés, qui, suite à ce débat, a adopté avec une large majorité une motion confirmant la stratégie de mobilité « MoDu » et le projet tram dans la ville de Luxembourg.

Selon l'orateur, on peut en déduire que la Chambre des Députés maintiendra sa ligne de conduite et ne votera probablement pas une loi contraire à ladite motion.

L'auteur de la proposition de loi donne à considérer qu'il ne peut pas se déclarer d'accord avec certains problèmes juridiques soulevés par le Conseil d'Etat, mais afin d'éviter un débat juridique plutôt que politique, il soumet des amendements à la commission. Il tient encore à souligner qu'il préfère un référendum organisé à l'échelle nationale à un référendum

communal organisé au sein de la ville de Luxembourg, vu qu'il s'agit d'une question d'intérêt national.

En ce qui concerne la recevabilité des amendements présentés par l'auteur de la proposition de loi, M. le Président-Rapporteur souligne que, conformément à l'article 71, paragraphe 1 du Règlement de la Chambre des Députés actuellement en vigueur, l'auteur d'une proposition de loi peut au cours de la phase d'instruction présenter des amendements à la commission compétente. Il propose qu'ils soient transmis à tous les membres de la commission¹ et que, conformément aux paragraphes (2) et (3) dudit article, l'auteur de ces amendements sera entendu au cours d'une prochaine réunion par la présente commission, laquelle pourra alors prendre en connaissance de cause une décision à ce sujet.

La commission ainsi que l'auteur de la proposition sous examen se déclarent d'accord avec cette proposition.

3. 6407 Proposition de loi relative à la publication des sondages d'opinion et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat conclut qu'une interdiction de la publication, de la diffusion et du commentaire de sondages d'opinion, s'ils sont en rapport direct ou indirect avec les élections européennes, législatives ou communales, ne s'impose plus, de sorte qu'il pourrait accepter une suppression de l'article 97, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Il estime en outre que cette collecte pourrait être réglée par un système d'autorégulation qui pourrait être négocié par une initiative commune de tous les partis politiques concernés, agissant dans le cadre de leurs attributions prévues par l'article 32*bis* de la Constitution et notamment dans leur mission de « *concourir à la formation de la volonté populaire* » avec les acteurs professionnels du secteur pour établir ensemble un code de bonne conduite s'imposant à tout sondage d'opinion en période électorale et reprenant par exemple les mentions suggérées par l'auteur de la proposition de loi.

La Haute Corporation souligne encore que les acteurs opérant sur le territoire du Grand-Duché sont pratiquement tous des émanations de sociétés étrangères, membres d'associations professionnelles mondiales qui se sont dotées de codes de conduite de bonnes pratiques en la matière et qui reprennent globalement les mêmes règles que celles prévues dans la majeure partie des législations.

Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire qu'il a procédé à l'examen des articles de la proposition de loi.

M. le Rapporteur est d'avis qu'une autorégulation du secteur s'avère difficile, vu sa taille restreinte. En outre, il donne à considérer que la proposition du Conseil d'Etat que ce système d'autorégulation pourrait être négocié par une initiative commune de tous les partis politiques concernés avec les acteurs professionnels du secteur ne lui paraît pas pertinente puisqu'à ses yeux, les partis politiques ne constituent pas les interlocuteurs des instituts de sondages.

¹ Voir courrier électronique du 12 septembre 2012.

Intitulé

Le Conseil d'Etat constate que l'intitulé ne vise que la « *publication* » contrairement à l'article 1^{er} qui porte également sur la « *diffusion* ». Il donne à considérer qu'il faudrait également compléter l'intitulé par l'ajout du « *commentaire* ». Or, dans un but de simplification, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la mention de la publication, de la diffusion et du commentaire des sondages d'opinion politique dans l'intitulé et il propose le libellé suivant :

« *Proposition de loi relative aux sondages d'opinion politique et portant modification de la loi électorale modifiée du 18 janvier 2003* ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} délimite le périmètre d'application de la loi. Elle s'appliquera à la publication et à la diffusion de tout sondage d'opinion ou toute opération de simulation de vote réalisée à partir de sondages d'opinion, lorsque le sondage d'opinion a un rapport direct ou indirect avec un référendum, une consultation populaire ou avec des élections communales, législatives ou européennes.

Le Conseil d'Etat note que la proposition de loi ne sanctionne plus le commentaire de sondages d'opinion, alors qu'elle ne vise plus que la publication ou la diffusion desdits sondages. A moins d'assumer que tout commentaire d'un sondage implique nécessairement une publication, cette absence risque de réduire à néant les interdictions prévues. Comme il n'est pas établi qu'un juge pénal doit nécessairement admettre que tout commentaire d'un sondage équivaut à une publication ou à une diffusion, et pour éviter des problèmes d'interprétation, alors que le commentaire de sondages est spécifiquement prévu dans l'article 5 de la proposition de loi (article 4 selon le Conseil d'Etat), il y a lieu, selon le Conseil d'Etat, de faire figurer le commentaire d'un sondage d'opinion politique et des opérations de simulation pouvant en découler dans le champ d'application de la loi.

Article 2

Cet article vise les indications que la publication et la diffusion des sondages prévues à l'article 2 doivent comporter.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit de l'article 1^{er} en ce que le texte doit être complété de l'adjonction du commentaire d'opinions qui doivent comporter les mêmes mentions.

Si le Conseil d'Etat peut comprendre que les points 1 à 5 et 9 repris dans l'article 2 soient utiles pour le destinataire de l'information, il ne voit cependant pas en quoi le commun des mortels pourrait être plus amplement éclairé par l'indication de la méthode utilisée pour la collecte des données, la méthode d'échantillonnage, le texte intégral des questions posées. Ce sont là des indications qui sont parlantes pour le professionnel des statistiques mais non pour le citoyen lambda qui reçoit l'information via les médias.

Il relève qu'il aurait une nette préférence pour l'approche adoptée en France où les indications reprises *sub* 3, 6 à 8 font partie de la notice que l'organisme qui réalise le sondage doit déposer auprès de la Commission des sondages. Dans les indications à fournir au destinataire de l'information, il est mentionné que ce dernier peut inspecter lesdits détails auprès de la Commission des sondages.

M. le Rapporteur qualifie l'approche du Conseil d'Etat comme étant trop laxiste et il souligne qu'elle est contraire aux recommandations internationales de miser davantage sur la qualité des sondages. Ainsi, il importe, à ses yeux, de joindre à la publication ou à la diffusion des sondages toutes les indications prévues par l'article 2. Une solution alternative pourrait toutefois consister dans la publication avec le sondage d'une partie des indications y énumérées et de créer un point de contact central tel qu'un site Internet où toutes les informations seraient regroupées et où le destinataire du sondage pourrait également consulter les indications techniques voire de détail.

Article 3

Cet article prévoit que des normes de qualité et des règles de conduite à respecter peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

Le Conseil d'Etat estime que cet article est superflu. En effet, comme les règlements grand-ducaux à prendre le seront dans une matière qui n'est pas réservée à la loi par la Constitution, le Grand-Duc pourrait prendre des règlements d'exécution, que la loi le prévoit ou non.

Il s'interroge en outre sur l'utilité de tels règlements et donne à considérer que ces niveaux de qualité et cette déontologie n'auront d'effet que s'ils sont sanctionnés en cas de violation. Or, le droit de sanctionner étant réservé à la loi et à la loi seule, tout règlement qui prévoirait des sanctions violerait la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois qu'en raison du caractère attentatoire à la liberté d'expression de règles de conduites à élaborer, il voit d'un oeil critique des normes de qualité et des règles de déontologie imposées par l'autorité. Il estime au contraire que ces normes de qualité et de conduite devraient être arrêtées par autorégulation des acteurs impliqués.

M. le Rapporteur propose de fixer les normes de qualité et les règles de conduite à respecter par les organismes lors de la réalisation des sondages d'opinion dans la loi au lieu de renvoyer à un règlement grand-ducal.

Article 4 (article 3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article prévoit que l'organisme ayant réalisé le sondage tient à la disposition du Conseil de presse l'ensemble des documents sur base desquels le sondage a été publié.

Le Conseil d'Etat n'est pas convaincu que l'article visé de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ait le contenu que l'auteur du texte lui prête. Il ressort de la lecture de l'article 23 de la loi précitée que le Conseil de presse n'est pas formellement investi d'une mission de contrôle des sondages d'opinion en période électorale.

Dès lors, la seule intervention concevable sans changement de l'article 23, paragraphe 2 de cette loi par l'ajout au texte d'une mission de contrôle des sondages est un contrôle *post festum* sur plainte d'un particulier.

Au niveau de l'attribution d'une compétence de contrôle des sondages d'opinion au Conseil de presse, le Conseil d'Etat se demande d'ailleurs si le Conseil de presse est actuellement outillé pour effectuer un tel contrôle.

Au surplus, devant les compétences limitées du Conseil de presse aux seuls médias, il y a lieu de s'interroger si des entités qui ne relèvent pas de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la

liberté d'expression dans les médias peuvent faire l'objet d'un contrôle par le Conseil de presse.

Il estime que si le souhait politique était de légiférer en la matière, l'organe de contrôle ne pourrait être qu'une commission spécialisée, aux fonctions similaires à celles qui sont déléguées à la Commission des sondages prévue en droit français.

Finalement et dans la mesure où la violation des dispositions de l'article 4 est érigée en infraction pénale par l'article 6 (erronément intitulé article 7), le texte de l'article sous examen doit impérativement être complété, sous peine d'opposition formelle afin de répondre au principe de la légalité des incriminations.

M. le Rapporteur souligne qu'au moment de l'élaboration de la présente proposition de loi, il a jugé utile de prévoir un organe de contrôle et de confier ce rôle à un organe existant et non à un nouvel organe, vu le champ d'activité restreint. Son choix est tombé sur le Conseil de Presse notamment puisqu'il existe d'ores et déjà en son sein une Commission des Plaintes, si bien qu'à ses yeux, une modification de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ne s'imposerait pas. Or, il s'interroge à ce stade sur la nécessité de disposer d'un organe de contrôle.

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales et aux observations à l'endroit de l'article 1^{er} au sujet de l'élargissement du champ d'application de la proposition de loi. Mises à part ces observations, l'article ne donne pas lieu à d'autres observations.

Article 6 (article 5 selon le Conseil d'Etat ; numéroté erronément 7 dans la proposition de loi)

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations à l'endroit de l'article 4 en ce qui concerne la précision de celui-ci. Cette absence de précision risque de rendre illusoire la sanction pénale prévue à l'article 6 de la proposition de loi.

Article 7 (article 6 selon le Conseil d'Etat ; numéroté erronément 8 dans la proposition de loi)

Sauf à renvoyer à ses considérations générales, cet article ne donne pas lieu à observation.

Echange de vues

M. le Rapporteur résume les trois questions principales qui se posent en l'occurrence, à savoir :

- 1) Faut-il maintenir le système actuel de 30 jours ou abaisser ce délai voire même ne prévoir aucun délai ?

L'orateur plaide pour le maintien d'un délai minimal et il souligne que la réduction de la période d'interdiction de publication, de diffusion ou de commentaire des sondages à connotation électorale à 48 heures avant le jour de scrutin s'aligne sur la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales en matière de restrictions à la liberté d'expression.

- 2) Faut-il mettre en place un système d'autorégulation ou prévoir un encadrement légal pour la publication des sondages d'opinion en période électorale ?

L'orateur plaide plutôt pour un encadrement légal afin que la qualité des sondages d'opinion soit garantie.

- 3) Faut-il un organe de contrôle spécial ou les dispositions pénales existantes sont-elles suffisantes ?

Vu les difficultés de mise en place d'un tel organe et le nombre restreint de sondages d'opinion électoraux effectués au Luxembourg, l'orateur estime que l'instauration d'un tel organe ne s'impose pas.

- le représentant du groupe politique déi gréng tient à rappeler qu'*a priori* son groupe politique peut soutenir la présente proposition de loi, bien que les discussions au sein de sa fraction n'aient pas encore été menées jusqu'au bout ;
- est soulevée la question de savoir de quelle manière l'anonymat est garanti et si la protection de la vie privée ainsi que des informations fournies à un sondage ne font pas en quelque sorte partie de la qualité des sondages d'opinion ;
- le représentant de la sensibilité politique déi Lénk est d'avis qu'il existe un besoin réel de légiférer en la matière. Il s'interroge néanmoins sur la plus-value des sondages d'opinion alors qu'à ses yeux, ils sont souvent effectués en fonction de listes préétablies, de sorte que le recours au hasard, élément essentiel des sondages, est pratiquement nul. Dans un souci de transparence en matière d'élaboration et de publication de sondages d'opinion, l'intervenant est d'avis que tous les éléments d'un sondage doivent être publics. Il réitère en outre ses remarques formulées au cours de la réunion du 25 avril 2012 relatives aux calculs mathématiques effectués dans le cadre de l'évaluation d'un sondage d'opinion et à l'accès des documents (pour plus de détails, il est renvoyé au procès-verbal n°16 du 25 avril 2012) ;
- un représentant du groupe politique LSAP considère que le délai de 30 jours prévu par la législation actuelle a été instauré afin de prévenir des inégalités entre les partis politiques disposant des moyens financiers pour recourir aux sondages d'opinion et ceux dépourvus des moyens financiers nécessaires, de sorte qu'une diminution du délai nécessite la mise en place d'un cadre légal adéquat traduisant cette volonté de prévention des inégalités ;
- M. le Président penche plutôt pour un encadrement légal tel que proposé. Il souligne que l'autorégulation du secteur soulève certaines questions : quel est le secteur concerné, la loi ne devrait-elle pas prévoir expressément cette autorégulation et les modalités de déroulement de cette autorégulation ne devraient-elle pas être fixées par la loi afin d'éviter que l'on se trouve dans une situation de vide juridique ? Il donne encore à considérer que la mise en place de critères à respecter par les professionnels du secteur nécessite toutefois un organe chargé d'une mission de contrôle.

Au vu de clarifier les questions qui se posent en l'espèce, l'orateur est d'avis qu'une prise de position du Gouvernement relative à la présente proposition de loi est indispensable et il propose qu'une lettre en ce sens soit adressée au Président de la Chambre des Députés.

En guise de conclusion, M. le Président retient que :

- l'article 97, alinéa 2 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ne peut pas être maintenu dans sa version actuelle ;
- se pose la question de l'instauration d'un délai minimal ;
- la commission souhaite disposer d'une prise de position du Gouvernement relative à la présente proposition de loi avant la fin de l'année et que l'auteur de la proposition de loi présentera par la suite un texte amendé à la commission.

4. Transposition des textes législatifs européens

- demande de la Conférence des Présidents d'un avis sur les limites des matières susceptibles d'être transposées par voie de règlement grand-ducal

M. le Président rappelle qu'au cours de la période législative 2004-2009, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'était largement penchée sur la thématique énoncée ci-dessus dans le cadre de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de révision de l'article 37 de la Constitution (document parlementaire 5034) émis le 16 mars 2004.

A l'époque, la commission, afin d'éviter que l'on conférerait en quelque sorte une carte blanche au pouvoir exécutif, était parvenue à la conclusion que le texte proposé par le Conseil d'Etat devrait encore être examiné à la lumière du texte d'un projet de loi devant spécifier les cas et les modalités du pouvoir réglementaire du Grand-Duc pour l'application des textes communautaires modifiant, le cas échéant, la loi du 9 août 1971 concernant l'exécution et la sanction des décisions et des directives ainsi que la sanction des règlements des Communautés Européennes en matière économique, technique, agricole, forestière, sociale et en matière de transports. En fait, la commission avait invité le Gouvernement à entamer l'élaboration de ce projet de loi sur base duquel la Constitution serait alors adaptée. Or, l'idée de présenter un tel projet de loi semble avoir été abandonnée par le Gouvernement.

La proposition de texte du Conseil d'Etat tablait sur les arguments suivants : une augmentation notable des textes législatifs européens dont la majorité concerne des matières de plus en plus complexes et des délais de transposition trop longs. Ces arguments ont été rejetés par la commission qui a fait valoir que les retards de transposition seraient dus au dépôt tardif des projets de loi transposant une disposition législative européenne et que l'habilitation du Gouvernement à opérer ces transpositions par voie de règlement grand-ducal n'accélérait en rien la procédure de transposition à défaut d'une élaboration plus rapide des textes réglementaires.

L'orateur souligne que dans son avis du 6 juin 2012 relatif à la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parl. 6030), le Conseil d'Etat revient sur le problème de la transposition des directives européennes, de sorte qu'il se demande s'il est indiqué de rendre un avis préalablement à l'analyse détaillée de l'avis du Conseil d'Etat.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- le représentant de la sensibilité politique déi Lénk se prononce contre toute modification de la loi de 1971 précitée ;

- un représentant du groupe politique LSAP peut se déclarer d'accord avec la proposition du Président d'attendre l'examen détaillé de l'avis du Conseil d'Etat avant de prendre une position définitive. Il souligne que le Conseil d'Etat, tout en maintenant sa position antérieure, la revoit afin « *de régler de façon équilibrée le partage du pouvoir normatif également dans le domaine de la mise en œuvre des actes législatifs européens* ». Il donne encore à considérer que le problème reste entier en ce qui concerne les matières réservées à la loi par la Constitution et qu'il s'avère difficile de trouver une solution adéquate. Même pour les domaines non réservés à la loi, l'aspect technique peut se heurter à un principe constitutionnel comme la liberté de commerce ;
- un autre représentant du groupe politique LSAP peut également se rallier à la proposition du Président, mais il donne toutefois à considérer qu'il a l'impression en lisant la lettre du Président de la Chambre des Députés ainsi que la note du groupe de travail interinstitutionnel à haut niveau y annexée, qu'il existe une volonté réelle de faire avancer le dossier et il met en garde contre le risque éventuel d'une réaction tardive de la commission qui pourrait alors se trouver mise à l'écart des procédés de prise de décision. En outre, l'intervenant se demande si la transposition par règlement grand-ducal accélérerait effectivement la procédure de transposition, vu qu'elle nécessite l'élaboration d'un texte de transposition, l'avis du Conseil d'Etat et l'assentiment de la Conférence des Présidents. Il donne également à considérer que la transposition en droit national d'une directive n'a qu'une portée formelle et non politique. Le scénario a changé suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en ce que le pouvoir conféré aux parlements nationaux dans le cadre du processus législatif européen a été renforcé. Ainsi, dans la mesure où la Chambre des Députés prendrait une part plus active dans la genèse des actes juridiques de l'Union européenne notamment par le biais d'un contact permanent avec le Gouvernement en sa qualité de législateur européen, la transposition d'une directive ne devrait en principe pas poser problème. Dans cette hypothèse, l'orateur ne s'opposerait pas à une transposition plus systématique des directives par voie de règlement grand-ducal ;
- M. le Président ne croit pas qu'à ce stade une décision excluant la commission soit prise à quelque niveau que ce soit, étant donné que la loi de 1971 précitée est toujours d'application, bien qu'elle ne donne pas satisfaction et nécessite des adaptations. En outre, il souligne que dans les matières réservées à la loi, il est satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes tout en abandonnant au pouvoir réglementaire la mise en œuvre du détail. En cas de modification de la situation actuelle, il faudrait à son avis opérer une distinction entre les matières réservées à la loi pouvant être transposées par voie de règlement grand-ducal et celles devant être transposées par une loi. Cette disposition devrait pourtant être inscrite dans la Constitution et non pas dans une loi générale.

En guise de conclusion, M. le Président retient que :

- la commission est ouverte à des modifications opérées en la matière, à condition que le pouvoir législatif ne soit pas amputé de tous ses pouvoirs ;
- cette question sera examinée en détail dans le cadre de l'instruction de la proposition de révision 6030 étant donné qu'il faudrait, le cas échéant, prévoir une disposition constitutionnelle afférente. La commission réitère donc son invitation au Gouvernement d'élaborer un projet de loi modifiant la loi de 1971 et spécifiant les cas et les modalités selon lesquels s'exerce le pouvoir réglementaire en matière de

transposition des actes législatifs européens. Il devrait cependant être déposé dans les meilleurs délais et avant le vote de la proposition de révision 6030 ;

- les réflexions précitées seront communiquées au Président de la Chambre des Députés après approbation du présent procès-verbal.

*

En ce qui concerne le calendrier des réunions, les membres de la commission conviennent :

- de consacrer la réunion du mercredi 19 septembre 2012 à l'examen des amendements soumis à la commission par M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111, d'une part, et à la présentation du projet de loi 6475 relative à la protection nationale, d'autre part;
- de consacrer la réunion du mercredi 26 septembre 2012 à 10h30 à la continuation des travaux sur la proposition de révision 6030.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

02



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 octobre 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 21 et 28 septembre 2011
2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"
- Auteur: Monsieur Jacques-Yves Henckes

- Désignation d'un Rapporteur
- Examen de la proposition de loi et de l'avis du Conseil d'Etat
3. 6263 Proposition de loi
 1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;
 2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers
- Continuation des travaux parlementaires

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

M. Manuel Dillmann, du Ministère d'Etat

Mme Félicie Weycker, du Ministère du Développement durable et des Infrastructures

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

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

*

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 21 et 28 septembre 2011

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

2. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"

Désignation d'un rapporteur

M. le Président souligne que, conformément à l'article 22, paragraphe 3 du Règlement de la Chambre des Députés, la commission nomme, à la majorité absolue, un de ses membres, en qualité de rapporteur, pour faire rapport à la Chambre des Députés. Vu que M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi sous examen, n'est pas membre de la présente commission et que la sensibilité politique ADR n'y est pas représentée, celle-ci ne pourra pas demander que, jusqu'au terme de la procédure parlementaire afférente, un de ses mandataires cède sa place à M. Jacques-Yves Henckes afin que celui-ci puisse être désigné comme rapporteur.

L'orateur donne à considérer que, même si l'auteur de la présente proposition de loi pouvait être désigné comme rapporteur, il serait toutefois malencontreux pour celui-ci, dans l'hypothèse où une majorité ne se dégagerait pas au sein de la commission, de recommander à la Chambre des Députés de ne pas voter son texte.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission unanime désigne M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur de la proposition de loi 6111.

Présentation de la proposition de loi

L'auteur de la proposition de loi 6111 présente succinctement sa proposition de texte pour le détail de laquelle il est renvoyé aux explications circonstanciées figurant à l'exposé des motifs. Aux yeux de l'auteur de la proposition de loi sous examen, il importe de trouver une solution à un problème qui ne concerne pas seulement les habitants de la Ville de Luxembourg, mais également ceux du Grand-Duché de Luxembourg et de la Grande-Région. Il est d'avis que le choix du moyen de transport à adopter doit être laissé aux électeurs qui, après une campagne d'information, devront trancher par voie de référendum national, étant donné que ce choix conditionnera leur vie quotidienne, ainsi que la manière et les conditions dans lesquelles ils devront rallier leur lieu de travail.

Comme il s'agit de trouver une solution aux problèmes de circulation à la fois régionaux, nationaux et transfrontaliers, il est proposé de faire intervenir les électeurs inscrits pour les élections communales.

A l'instar des référendums organisés en Suisse, il est prévu de doter de moyens financiers les électeurs désirant mener une campagne d'information en faveur de la solution « City-Tunnel » et les électeurs désirant faire campagne en faveur de la solution « tram léger ».

Suite à sa présentation, l'auteur souligne encore que la nouvelle procédure appliquée par la Chambre des Députés aux propositions de loi soulève un certain nombre de questions, telles que par exemple la question du délai endéans lequel le Gouvernement doit émettre sa prise de position en cas de demande de la Chambre des Députés (cf. procès-verbal de la Conférence des Présidents du 3 juin 2010).

L'orateur relève qu'il souhaite obtenir une discussion sur le fond quant à la question de l'organisation d'un référendum en la matière et qu'il est prêt à présenter des amendements à la commission afin d'éviter le refus de la dispense du second vote constitutionnel.

Il est encore souligné qu'il n'y a pas urgence, de sorte que la commission pourrait attendre le vote de la proposition de révision 6030 avant de poursuivre les travaux parlementaires dans ce dossier.

Examen de la proposition de loi à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat

1. Aspects liés à la constitutionnalité de la proposition de loi

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans le contexte des référendums à caractère consultatif, la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national définit une règle générale prescrivant que, dans tout référendum à caractère national, le corps électoral est composé exclusivement d'électeurs de nationalité luxembourgeoise. Il réitère sa position émise à l'égard de l'organisation d'un référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, à savoir que seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives sont juridiquement habilités à participer à un référendum organisé sur la base de l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution.

En outre, la Haute Corporation souligne que la matière de la circulation sur le territoire d'une commune relève de la seule compétence des organes de cette commune et qu'il ne peut être question de dessaisir les autorités de la Ville de Luxembourg des compétences qui sont les leurs et de contrevenir au principe de l'autonomie communale consacré par l'article 107, paragraphe 1 de la Constitution.

L'auteur de la proposition de loi 6111 estime que la Chambre des Députés est amenée à se prononcer sur une loi spéciale, de sorte que la loi générale sur le référendum ne joue pas et que les électeurs inscrits aux élections communales peuvent participer au référendum. Il donne cependant à considérer que si une majorité au sein de la commission se dégageait seulement dans le cas où le corps électoral serait composé exclusivement d'électeurs de nationalité luxembourgeoise, alors il ne s'opposerait pas à ce que sa proposition de loi soit amendée dans ce sens.

Les membres de la commission sont d'avis que le Conseil d'Etat a soulevé à juste titre la question de la constitutionnalité de la proposition de loi en ce qu'elle prévoit la participation d'un corps électoral constitué des électeurs inscrits pour les élections communales à un référendum organisé à l'échelle nationale. En ce qui concerne la matière à régler, les membres de la commission, de même que l'auteur de la proposition de loi, sont d'avis qu'on est en présence d'un domaine à compétences mixtes (national et communal).

M. le Président-Rapporteur précise encore que, dans le souci d'élargir le champ d'application du référendum au-delà du cercle actuel des électeurs, la proposition de révision 6030 propose de ne plus inscrire la disposition sur le référendum dans le corps de l'article définissant les conditions de l'électorat actif et passif, mais d'en faire un article à part (l'article 87 projeté). D'autant plus, cet article ne fait plus référence aux électeurs, laissant ainsi à la loi spéciale le soin de définir le champ d'application quant aux personnes appelées à se prononcer lors du référendum.

Le représentant du groupe parlementaire LSAP s'interroge sur l'existence d'une pétition en la matière et il donne à considérer que si la proposition de loi sous examen reprend cette pétition, se poserait alors la question d'un éventuel contournement de la Constitution, étant donné qu'à l'heure actuelle celle-ci ne prévoit pas l'initiative populaire. A ce titre, M. le Président-Rapporteur répond que dans les années 90 s'est créée une association contre la création du tram et qu'une campagne contre le tram a été lancée, mais qu'il n'est pas en connaissance de l'existence d'une pétition récente en la matière ayant d'ailleurs évolué depuis lors. A toutes fins utiles, il est proposé de vérifier si la Chambre des Députés a été saisie d'une telle pétition.

Pour des raisons d'opportunité, le représentant du groupe parlementaire déi gréng est d'avis qu'il ne faut pas soutenir la proposition de loi sous examen. L'orateur relève en outre que dans son programme électoral pour les élections communales 2011, l'ADR a mené un plaidoyer énergique en faveur du projet « City-Tunnel » contre le tram. A ses yeux, les résultats de l'ADR témoignent de l'opinion publique en la matière, de sorte qu'il considère que la question de l'organisation d'un référendum ne se pose plus. Par ailleurs, il estime que ce sujet a été assez débattu dans le pays, de façon que les mandataires locaux et nationaux sont suffisamment légitimés à se faire leur propre opinion sans recourir à un référendum. Il donne encore à considérer que les problèmes de la mobilité constituent un défi structurel majeur et qu'il est intempestif de remettre en cause les solutions élaborées pendant les dernières années sans proposer une solution alternative. Cette façon de procéder n'est nullement dans l'intérêt du pays et témoigne d'une irresponsabilité totale en matière de politique des transports publics.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk met en garde contre l'approche se basant sur les résultats obtenus par un parti politique ayant défendu son point de vue sur un sujet déterminé lors des élections communales ou législatives, pour refuser d'organiser un référendum y afférent. A ses yeux, il ne faut pas faire l'amalgame entre le référendum et les élections communales respectivement législatives, sinon on enlève au référendum sa raison d'être institutionnelle.

La représentante du groupe parlementaire DP souligne que, contrairement à ce qui est écrit dans l'avis du Conseil d'Etat, l'heure d'ouverture des magasins ne relève pas de la compétence du conseil communal.

Au vu des discussions qui précèdent, M. le Président-Rapporteur est d'avis qu'une prise de position du Gouvernement relative à la présente proposition de loi est indispensable et il propose qu'une lettre en ce sens soit adressée au Président de la Chambre des Députés.

2. Agencement du référendum

Le Conseil d'Etat souligne qu'un référendum au niveau national doit poursuivre un but précis, à savoir permettre aux autorités nationales, dont le législateur, de se faire une idée sur ce que veut le corps électoral au sujet d'un problème déterminé. Si, de par son agencement, le référendum ne peut pas aboutir à une expression des voix univoque alors il perd sa raison d'être.

La Haute Corporation soulève que la proposition de loi sous examen confronterait les électeurs à des questions équivoques provoquant ainsi des réponses excessivement vagues. L'intitulé, conçu de façon à demander aux électeurs de réagir sur le mode « soit, soit », leur permettant ainsi de se prononcer en faveur de l'un des deux projets, est en contradiction avec le texte de l'article 1^{er}, qui propose un « choix multiple » sous forme de deux questions n'aboutissant donc plus au résultat annoncé par l'intitulé et autorisant, entre autres, une réponse à deux oui ou à deux non.

Quant à la remarque d'un représentant du groupe parlementaire CSV, que le référendum du 4 mai 1919 sur la question dynastique et la forme de l'Etat comportait également plusieurs questions, de sorte que le problème soulevé par le Conseil d'Etat n'est pas nouveau, M. le Président-Rapporteur répond que le fait de poser plusieurs questions ne pose en soi pas problème, mais qu'il faut toutefois que le résultat du référendum ne soit pas équivoque, ce qui risquerait pourtant de se produire en l'occurrence. D'autant plus, il s'avère que le bulletin de vote annexé à la présente proposition de loi et faisant partie intégrante de celle-ci, n'est pas conforme au texte de la proposition de loi.

Bien que le cadre juridique actuel ne permette pas de faire participer les non-Luxembourgeois à un référendum organisé à l'échelle nationale, il serait absurde, aux yeux de la représentante du groupe parlementaire DP, de se prononcer pour l'organisation d'un référendum en excluant toutefois les non-Luxembourgeois alors que le problème de la mobilité les concerne tout aussi bien que les Luxembourgeois. Pour cette raison, une discussion de principe sur l'ouverture du droit de participer à un référendum lui paraît inévitable, indépendamment du sujet sur lequel il porte.

A ce titre, M. le Président-Rapporteur répond qu'il faudrait alors dans un premier temps modifier la Constitution et donc attendre le vote par la Chambre des Députés de la proposition de révision 6030 telle que proposée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et ce ne serait seulement après qu'une nouvelle proposition de loi en la matière déterminant l'étendue du référendum et le corps électoral admis au vote pourrait être déposée.¹ Par conséquent, la commission devrait en conclure qu'en raison des problèmes juridiques d'ordre constitutionnel soulevés, elle ne peut pas se rallier à la proposition de loi 6111 et partant proposer à la Chambre des Députés de ne pas la voter.

L'orateur souligne que la question qui se pose est de savoir si la commission souhaite ou non amender la présente proposition de loi. A son avis, chaque parti politique doit assumer sa responsabilité politique et se prononcer sur l'organisation d'un référendum en la matière. Il propose de garder cette question en suspens afin que chaque parti politique puisse en discuter en interne pour en tirer des conclusions et de reprendre les travaux parlementaires seulement au moment où la prise de position du Gouvernement sera disponible. Dans le cas où les partis politiques seraient en faveur de l'organisation d'un référendum alors la proposition de loi devrait, aux yeux de l'orateur, être amendée.

Est encore posée la question de savoir si l'auteur d'une proposition de loi peut, à l'instar du Gouvernement, présenter des amendements au cours de la phase d'instruction par la commission parlementaire compétente. A ce titre, il est renvoyé à l'article 71, paragraphe 1 du Règlement de la Chambre des Députés.

En guise de conclusion, M. le Président-Rapporteur retient que :

¹ Conformément au Règlement de la Chambre des Députés actuellement en vigueur, ne peuvent être réintroduites au cours d'une même session, les propositions que la Chambre des Députés n'a pas adoptées. Chaque député a le droit de retirer une proposition de loi dont il est l'auteur, mais une proposition de loi ne peut être retirée du rôle après le premier vote constitutionnel.

- le texte sous examen présente des problèmes juridiques d'ordre constitutionnel, de sorte qu'il ne pourra pas être voté dans sa version actuelle;
- les membres de la commission se prononcent plutôt contre le texte sous examen ;
- la commission souhaite disposer de la prise de position du Gouvernement afférente et les partis politiques sont invités à discuter en interne sur la question de l'opportunité d'organiser un référendum en la matière avant de tirer des conclusions dans ce dossier;
- la commission continuera les travaux parlementaires au moment où elle disposera de la prise de position du Gouvernement afférente.

3. 6263 Proposition de loi

1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;

2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Etant donné que lors de l'échange de vues qui a eu lieu le 12 octobre dernier les représentants des partis politiques n'ont pas émis des oppositions fondamentales à l'égard de la proposition de loi reprise sous rubrique, M. le Président-Rapporteur en conclut que la commission pourra maintenir le texte de la proposition de loi dans sa version initiale, en précisant toutefois dans le commentaire de l'article 10 projeté que les partis politiques devront communiquer les montants fixés par leurs règlements internes, ainsi que toute modification y afférente, à la Cour des Comptes afin qu'elle les publie dans son rapport et qu'elle puisse contrôler que les partis politiques ont respecté les dispositions afférentes de leurs règlements internes.

Quant à la question de la représentante du groupe parlementaire DP si une loi peut faire référence à une disposition interne d'une entité ne disposant pas de la personnalité juridique, M. le Président-Rapporteur répond que la présente proposition de loi détermine une limite qui est celle fixée par les partis politiques, de sorte qu'à ses yeux, l'article 10 projeté ne devrait pas poser problème.

Un projet de rapport sera présenté et soumis au vote des membres de la commission au cours du mois de novembre 2011.

*

La prochaine réunion fixée au mercredi 26 octobre 2011 sera consacrée à:

- la présentation et à l'adoption d'un projet de rapport sur la proposition de révision 6205 et la proposition de loi 6206 ;
- l'examen de la demande de mise à l'ordre du jour du groupe parlementaire déi gréng sur la mise en pratique de la motion votée en séance plénière du 7 juin 2011 : « *Conventionnement des communautés religieuses et évolution future des relations entre pouvoirs publics et communautés religieuses* » ;

- la présentation et à l'examen du projet de loi relative à la mise en application du Règlement (UE) No 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (doc. parl. 6325).

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

14



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

LB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 2 juin 2010

ORDRE DU JOUR :

1. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"
- Auteur: M. Jacques-Yves Henckes

(Article 60 du Règlement de la Chambre des Députés)
2. 6030 Proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution

- Continuation de l'échange de vues sur l'avis intérimaire sur le projet de révision constitutionnelle du Luxembourg adopté par la Commission de Venise lors de sa 81e réunion (11-12 décembre 2009)

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Fernand Diederich remplaçant Mme Lydie Err, Mme Christine Doerner, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. Jacques-Yves Henckes, auteur de la proposition de loi 6111

M. Daniel Andrich, M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Laurent Besch, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Félix Braz, M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, M. Lucien Weiler

*

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

*

1. 6111 Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national concernant la réalisation soit du projet "City-Tunnel" soit du projet "tram léger"

Présentation de la proposition de loi

L'auteur de la proposition de loi 6111 présente succinctement sa proposition. Il estime qu'il s'agit de trouver une « *solution à un problème qui ne concerne pas seulement les habitants de la Ville de Luxembourg mais aussi ceux du Grand-Duché et de la Grande Région, le choix du moyen de transport à adopter doit être laissé aux électeurs qui, après une campagne d'information, devront trancher par voie de référendum national alors que ce choix conditionnera leur vie quotidienne et la manière de même que les conditions dans lesquelles ils devront rallier leur lieu de travail.* ».

L'orateur demande l'accord de principe de la commission quant à sa proposition de loi.

Echange de vues

Un membre du groupe politique DP rappelle que dans le cadre de la déclaration de politique générale sur l'état de la nation de 2010, M. le Premier Ministre a informé que, pour des considérations d'ordre financier, le projet du « tram » est repoussé.

Il est nécessaire, avant de lancer l'organisation d'un référendum populaire, que les considérations d'ordre technique et la configuration du projet soient clarifiées. Or, tel n'est actuellement pas le cas, comme les études engagées n'ont pas encore été finalisées. De même, la question du financement d'études quant au « City-Tunnel » n'a pas encore été abordée.

Ainsi, en l'état d'avancement actuel du projet du « tram », il n'est pas opportun de lancer la procédure en vue de la tenue d'un référendum à ce sujet.

Indépendamment de l'objet de la proposition de loi précitée, il est décisif de maintenir voire essentiel de renforcer l'initiative parlementaire.

Un membre du groupe politique LSAP est d'avis que la question de l'opportunité relève, conformément aux dispositions du Règlement de la Chambre des Députés quant à l'instruction parlementaire d'une proposition de loi, de la compétence du Parlement réuni en séance publique.

Il s'agit de déterminer les modalités et les effets juridiques de la mise en œuvre de la nouvelle procédure relative aux propositions de loi (articles 56 à 66 du Règlement de la Chambre des Députés) et de se donner une ligne de conduite.

M. le Président propose d'envoyer un courrier à la Conférence des Présidents l'informant que la proposition de loi 6111 a figuré, conformément à l'article 60 du Règlement de la Chambre des Députés, à l'ordre du jour d'une réunion de la commission.

Il rappelle la lettre du 14 avril 2010 du Président du Conseil d'Etat à Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat au sujet de la nouvelle procédure appliquée par le Parlement aux propositions de loi (jointe en annexe). Il serait utile d'y revenir au cours de l'une des prochaines réunions de la commission.

L'orateur rappelle le libellé de l'article 80 proposé (proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, doc. parl. 6030) :

« Article 80

Le droit de soumettre des propositions de loi à la Chambre des Députés appartient à chacun de ses membres. »

Il s'agit de veiller à ce que les dispositions du Règlement de la Chambre des Députés ne soient pas contraires au texte constitutionnel. Ainsi, au moment de l'adoption du nouveau texte constitutionnel, il importe de vérifier la conformité des dispositions afférentes du Règlement précité.

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

Chapitre 3 – Du Grand-Duc

M. le Président, en rappelant que l'obligation du contreseing ministériel a une portée générale et concerne tous les pouvoirs constitutionnels attribués au Grand-Duc, propose de le préciser de manière plus détaillée dans le commentaire des articles.

La commission reviendra à la question de l'emplacement des dispositions relatives à la Chambre des Députés dans la structure de la nouvelle Constitution, notamment en vue de souligner la primauté du Parlement dans le rouage institutionnel.

De même, la question de faire figurer l'ensemble des dispositions relatives au Grand-Duc sous le seul chapitre 3 mérite d'être approfondie. En ce sens, le libellé de **l'article 4 proposé** est à revoir, notamment eu égard aux fonctions dévolues au Grand-Duc en tant que chef de l'Etat.

A l'endroit de **l'article 143 proposé**, il y a lieu de remplacer les termes « *prérogatives constitutionnelles du Grand-Duc* » par ceux de « *pouvoirs du Grand-Duc* ».

Article 42

A l'instar de ce que la commission propose à l'endroit de l'article 143 (cf. ci-avant), il y a lieu de remplacer les termes « *pouvoirs constitutionnelles du Grand-Duc* » par ceux de « *pouvoirs du Grand-Duc* ».

M. le Président suggère, en ce qui concerne la lignée de la succession du trône, de ne pas se référer au premier Grand-Duc issu de la branche Weilbourg de la famille Nassau, à savoir le Grand-Duc Adolphe, mais de se référer au Grand-Duc en fonction au moment de l'adoption de la nouvelle Constitution.

L'emplacement et le libellé de l'article 143 (Chapitre 13 – Dispositions particulières) devront également être revus.

Article 43

M. le Président précise que l'article 43 proposé vise le cas de figure d'une vacance du trône suite à un défaut de descendance dans la ligne directe de la famille régnante. En raison de la gravité de la situation en vue de pourvoir à la vacance du trône, un délai de trente jours est proposé.

Or, l'article 46 vise une hypothèse bien différente, à savoir celle où le successeur du Grand-Duc décédé ou qui a abdiqué doit prêter serment avant de prendre possession du trône. En

pareil cas, le successeur est connu. Ainsi, la différence des délais afférents respectifs est pleinement justifiée.

Article 46

M. le Président propose de supprimer éventuellement *in fine* les termes « *ou du régent* », comme l'article 47 proposé est consacré à la régence.

Article 47

Cet article vise à régler la situation particulière où le successeur au trône est mineur d'âge.

Article 48

M. le Président propose de modifier le libellé comme suit :

« Article 48

Si le Grand-Duc se trouve dans l'impossibilité de remplir ses fonctions constitutionnelles, le Conseil de Gouvernement, après avoir fait constater cette impossibilité, informe la Chambre des Députés, qui doit être convoquée dans les dix jours, à l'effet de pourvoir à la régence aux fins de pourvoir à l'assermentation du régent. »

Article 55

Il échet de préciser qu'il appartient au Gouvernement de décider du « *cas de crise internationale* ».

Article 60

Il convient de préciser qu'il s'agit des bâtiments réservés à l'habitation du Grand-Duc, tandis que l'article 8 proposé définit la capitale et le siège de la Chambre des Députés et du Gouvernement, y compris celui du chef de l'Etat.

Chapitre 4 – De la Chambre des Députés

Article 63

M. le Président qualifie l'observation soulevée, à savoir « *s'il est approprié que le droit de vote soit assorti de conditions, fixées par l'organe législatif à la majorité simple, qui s'ajoutent à celles énoncées dans la Constitution* », d'opportune. Il s'agit d'une matière réservée à la loi.

L'orateur constate néanmoins que toute modification de l'article 63 proposé devra nécessairement, eu égard à sa nature de norme constitutionnelle, être adoptée à la majorité qualifiée.

Article 65

M. le Président s'interroge sur l'opportunité de supprimer l'article, comme il prévoit une peine supplémentaire, certes facultative pour les délits, mais devant obligatoirement être prononcée en matière criminelle.

Il s'agit encore de vérifier si, à l'endroit de la première phrase, les termes « *la détention* » doivent être remplacés par ceux de « *l'emprisonnement* ».

La commission décide d'y revenir ultérieurement.

Article 69

La commission décide de revenir à l'article 69 lors d'une prochaine réunion.

Articles 71 et 72

La commission décide d'y revenir ultérieurement, notamment pour vérifier l'utilité d'inscrire les différentes étapes procédurales dans la Constitution ou dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Article 76

M. le Président propose de faire une recherche de droit comparé (droit belge, espagnol et français) quant aux modalités d'organisation de la procédure relative à la première séance du Parlement suite aux élections législatives.

De même, la commission décide de rediscuter le volet de la procédure de validation du résultat des élections législatives. En l'état actuel du droit, la Chambre des Députés, par l'intermédiaire de ses membres élus, procède elle-même à la validation du résultat des élections législatives. Or, la nécessité de voir intervenir une instance de contrôle indépendante ne reste plus à être démontrée.

Article 77

M. le Président donne à considérer qu'on peut, à titre d'alternative au système actuel, prévoir que la Chambre des Députés soit dissoute de plein droit le lendemain du jour des élections législatives. Partant, le Parlement, dans sa composition telle qu'issue des élections législatives, est d'office opérationnel dès le lendemain du jour du scrutin.

Or, pour tout agencement définitivement retenu quant à ce sujet, il importe de vérifier le bon fonctionnement des relations interinstitutionnelles, notamment avec le Gouvernement. En effet, le Gouvernement démissionnaire reste en fonction pour les « *affaires courantes* », nécessairement au-delà du jour du scrutin législatif, jusqu'à ce que les membres du nouveau Gouvernement aient été nommés.

Il échet de noter que pour le Parlement européen, à l'issue de ces élections, l'ancienne composition reste en fonctions jusqu'à ce que la nouvelle composition soit formellement mise en place.

La commission décide de revenir ultérieurement à l'article 77.

Article 85

La commission décide de revenir sur la question du pouvoir de promulgation des lois par le Grand-Duc lors d'une prochaine réunion.

Articles 88 et 91

Ces articles n'appellent pas d'observation particulière.

*

Le procès-verbal n° 13 de la réunion de la commission du 19 mai 2010 doit être modifié comme suit:

- à la première page, sous « présents », il y a lieu d'ajouter M. Raymond Weydert, membre de la commission.

Le Secrétaire,
Laurent Besch

Le Président,
Paul-Henri Meyers

annexe : lettre du 14 avril 2010 de Monsieur le Président du Conseil d'Etat à Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat au sujet de la nouvelle procédure appliquée par le Parlement aux propositions de loi

Luxembourg, le 14 avril 2010

CONSEIL D'ETAT

5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg
Tél: 47 30 71
Fax: 46 43 22

N° 48.433
SCL n° L4440
Doc. parl. n° 6030

Monsieur le Premier Ministre
Ministre d'Etat

Service Central de la Législation

LUXEMBOURG

Objet: Proposition de révision de la Constitution du 28 avril 2009 portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution.

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur d'accuser bonne réception de votre lettre du 26 mars 2010 par laquelle vous informez le Conseil d'Etat que la Chambre des députés s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi sous rubrique.

Par cette lettre vous nous évoquez encore longuement la nouvelle procédure appliquée dorénavant par la Chambre aux propositions de loi. Cette procédure appelle de la part du Conseil d'Etat les observations suivantes:

Si le Conseil d'Etat peut saisir et suivre les raisons à la base de la réforme de la procédure sur les propositions de loi, à savoir éviter l'encombrement du rôle du Parlement et de celui du Conseil d'Etat, il ne peut pas se déclarer d'accord avec la solution retenue pour atteindre cet objectif, qui à ses yeux n'est pas en phase avec l'article 83bis de la Constitution.

En effet, cet article constitutionnel dispose que « le Conseil d'Etat est appelé à donner son avis sur les projets et propositions de loi et les amendements qui pourraient y être proposés ... ». En vertu de la Constitution, aucun projet de loi, ni aucune proposition de loi ne

peuvent être soumis au vote définitif de la Chambre sans que celle-ci dispose de l'avis du Conseil d'Etat, sauf l'hypothèse où le Conseil d'Etat aurait gardé le silence durant plus trois mois après le vote prévu à l'article 65 de la Constitution. Le Constituant n'a pas précisé l'issue du vote définitif.

En procédant au vote en plénière sur la poursuite de la procédure législative, tel que prévu à l'article 62 du Règlement de la Chambre des députés, le Parlement se prononce en réalité sur l'acceptation ou le rejet d'une proposition de loi. L'absence d'avis du Conseil d'Etat lors d'un tel vote ne répond ni au texte ni à l'esprit de la Constitution.

Le Conseil d'Etat note en passant que les propositions de loi sont transmises au Gouvernement, qui dispose d'un délai de six mois pour y prendre position ou non.

Une solution pour éviter que des propositions de loi viennent encombrer le rôle parlementaire et celui du Conseil d'Etat, tout en respectant les prescrits constitutionnels, aurait pu consister à qualifier les textes déposés par les députés d'«avant-proposition de loi» et de ne les désigner par le terme « proposition de loi » qu'à partir du moment où le Parlement se serait prononcé par un vote, tel que prévu à l'article 62 du Règlement de la Chambre, sur la poursuite de la procédure législative. Cette solution aurait eu le mérite de prendre pour modèle la procédure législative gouvernementale, dans le cadre de laquelle les avant-projets de loi ne requièrent pas non plus la saisine du Conseil d'Etat.

Je vous prie de bien vouloir transmettre ces observations au Président de la Chambre des députés.

Veillez agréer, Monsieur le Premier Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le Président du Conseil d'Etat,

