

N° 5443³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**portant organisation d'un référendum national
sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe,
signé à Rome, le 29 octobre 2004**

* * *

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

(24.3.2005)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCHE, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi 5443 a été déposé à la Chambre des Députés le 18 février 2005 par le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration. Le projet de loi comprenait, en dehors d'une proposition de texte de cinq articles et d'une annexe d'un modèle de bulletin de vote, un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a désigné dans sa réunion du 2 mars 2005 M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur du projet de loi. La Commission a procédé lors de la même réunion à l'examen du projet de loi et elle a décidé d'apporter au projet plusieurs amendements qui ont été transmis au Conseil d'Etat en date du 2 mars 2005.

L'avis du Conseil d'Etat est parvenu à la Chambre des Députés le 22 mars 2005.

La Commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat dans sa réunion du 23 mars 2004 et elle a approuvé le présent rapport dans sa réunion du 24 mars 2005.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen donne aux engagements politiques pris par le Gouvernement et la Chambre la base légale nécessaire pour appeler les électeurs à se prononcer sur la question de l'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004. Pour ce faire, le projet doit respecter les dispositions de la Constitution et se placer dans le cadre général de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

1. Les décisions politiques antérieures

Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi rappellent qu'au lendemain du Conseil Européen de Thessalonique du 19 au 21 juin 2003, le Gouvernement, réuni en Conseil, avait décidé de soumettre le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe, à un référendum national.

L'intention du Gouvernement d'organiser un référendum dans le cadre de la procédure d'approbation du Traité constitutionnel a été réaffirmée par le Gouvernement issu des élections du 13 juin 2004 dans le document annexé à la déclaration gouvernementale du 4 août 2004: „Le Gouvernement entend soumettre la Constitution européenne à un référendum après que la Chambre des Députés se soit prononcée par un premier vote. Le résultat du référendum sera obligatoire. Sa date sera déterminée en coordination avec les autres Etats membres de l'Union. Une campagne d'information nationale sera organisée avec l'implication de tous les acteurs en vue d'un débat objectif sur les enjeux du nouveau Traité européen“.

Dans une motion adoptée le 5 août 2004, la Chambre des Députés, soutenant la décision du Gouvernement d'organiser un référendum sur le Traité instituant une Constitution pour l'Europe „invite le Gouvernement à se doter des moyens nécessaires pour organiser ensemble avec tous les partis politiques et forces vives de la nation un large débat politique sur la Constitution européenne“ et „à fixer d'un commun accord avec la Chambre le délai endéans lequel la Constitution européenne pourra être adoptée par voie de référendum“.

Soucieux de n'organiser le référendum ni durant la période de la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, ni pendant les semaines précédant ou suivant immédiatement les élections communales, les partis politiques et le Gouvernement se sont mis d'accord pour organiser le référendum à la date du 10 juillet 2005. Cette date permettra à notre pays de figurer encore „ parmi le peloton de tête des pays membres ratifiant la Constitution européenne“ (motion de la Chambre du 5 août 2004).

2. Le cadre constitutionnel

Aux termes de l'article 51, paragraphe 7, de la Constitution „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“.

Dans le but de définir le corps électoral appelé à participer à un référendum dans le contexte de la procédure d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, le Gouvernement, se basant sur l'article 3 de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, a demandé l'avis de la Haute Corporation. Cet avis daté du 18 janvier 2005 retient en résumé les conclusions suivantes qui se dégagent des articles 37, 51, 52 et 53 de la Constitution:

- l'organisation d'un référendum portant sur l'approbation du Traité constitutionnel de l'Europe doit faire l'objet d'une loi spéciale;
- seuls les électeurs valablement 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;
- le référendum ne peut avoir qu'un caractère consultatif;
- s'agissant d'un traité comportant dévolution temporaire de compétences au sens de l'article 49bis de la Constitution, la loi d'approbation du traité doit, aux termes de l'article 37, alinéa 2, être votée dans les conditions de l'article 114, alinéa 2, de la Constitution.

Même s'il se dégage de l'ensemble des dispositions constitutionnelles précitées que le référendum ne peut avoir, d'un point de vue juridique, qu'un caractère consultatif et que l'approbation du Traité constitutionnel doit se faire dans les conditions de vote prévues notamment aux articles 37 et 59 de la Constitution, les pouvoirs politiques ne peuvent pas ne pas respecter le résultat du référendum.

Le Conseil d'Etat n'a pas manqué de souligner l'impact hautement politique du référendum:

„Si le référendum n'a, du point de vue juridique, qu'un caractère consultatif, le législateur se sentira néanmoins politiquement lié par le verdict populaire. D'où l'importance de mesurer les enjeux de la consultation prévue le 10 juillet 2005. Du fait du caractère exceptionnel des consultations référendaires au cours de notre histoire, leurs résultats s'impriment durablement dans la vie politique de notre pays ...“

La Chambre des Députés qui doit, dans un premier vote, se prononcer sur l'approbation du Traité constitutionnel avant la date du référendum, devra, au plan politique, tenir compte, dans son deuxième vote constitutionnel (art. 59 de la Constitution) à intervenir après la date du référendum, de la volonté exprimée par les électeurs le 10 juillet 2005. D'après l'article 59 de la Constitution il y a un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes de la Chambre des Députés.

3. Le cadre de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

La loi du 4 février 2005 fixe les dispositions générales relatives aux modalités d'organisation du référendum sur base de l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution.

Il n'est pas nécessaire de revenir à toutes les dispositions dans le cadre du présent projet de loi.

Il est cependant utile de rappeler qu'aux termes de l'article 26 de la loi du 4 février 2005 et de l'article 60, alinéa 2, de la loi électorale le président du bureau principal de la circonscription unique doit constituer les bureaux de vote au moins onze semaines avant la date du référendum, soit avant la date du 26 avril 2005.

La loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national contient dans ses articles 32 et 33 plusieurs dispositions en relation avec l'information des électeurs.

Le Conseil d'Etat rend attentif que l'électeur se trouve confronté, en ce qui concerne le Traité constitutionnel, „à un contenu d'une très grande complexité, qui régit non seulement le fonctionnement des institutions de l'Union, qui lui rappelle des droits et libertés fondamentaux, dont il dispose par ailleurs, mais qui trace également le cadre pour l'action politique au niveau de l'Union“.

Aussi, pour le Conseil d'Etat, „le débat public précédant le référendum devra-t-il être serein, honnête et complet, éclairer tous les volets, pour permettre à l'électeur de connaître toutes les facettes de la question lui soumise et suppose donc l'organisation d'une campagne d'information expliquant le contenu et la portée du Traité.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle souscrit entièrement à cet appel.

Par ailleurs elle renvoie à ses considérations développées dans son rapport du 12 janvier 2005 sur le projet de loi 5132 relative au référendum au niveau national:

„Pour la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle les consultations par voie de référendum doivent être accompagnées d'une campagne d'information objective et extensive, permettant aux citoyens de saisir tous les arguments en faveur et en défaveur de la ou des questions soumises à la votation. Cette exigence d'information doit se concrétiser par l'organisation d'une campagne médiatique qui permet à tous les protagonistes de s'exprimer.“

*

III. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Cet article qui dispose que la loi a pour objet de définir les modalités de l'organisation du référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe n'énonce aucune disposition s'imposant légalement. Il ne contient qu'un constat et ne fait que répéter l'énoncé de l'intitulé du projet de loi. La Commission a été d'avis que l'article était superfétatoire et elle a proposé dans ses amendements du 2 mars 2005 de le supprimer. Le Conseil d'Etat a marqué son accord avec la suppression de cet article.

Article 2

L'article 2, alinéa 1er, énonce, en langues française, luxembourgeoise et allemande, la question sur laquelle les électeurs sont appelés à se prononcer le 10 juillet 2005.

Soucieuse d'arrêter une formulation semblable dans les trois langues, la Commission a proposé d'amender le texte et de retenir pour la question à poser le texte suivant pour les trois langues:

- „Etes-vous en faveur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004?“
- „Sidd Dir fir den Traité iwert eng Konstitutioun fir Europa, ënnerschriwwen zu Roum, den 29. Oktober 2004?“
- „Sind Sie für den Vertrag über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet in Rom, am 29. Oktober 2004?“

Dans son avis du 22 mars 2005, le Conseil d'Etat est d'avis que „même après les redressements d'ordre rédactionnel proposés par la Commission institutionnelle de la Chambre des députés, la for-

mulation proposée à l'appréciation de l'électeur reste bien en deçà de l'enjeu et de l'envergure de la consultation en question. Comme, en effet, l'approbation du Traité comporte un transfert de droits souverains du niveau national vers une organisation internationale, il ne peut s'agir simplement d'être „en faveur“ ou „pour“, mais de s'exprimer clairement sur l'opportunité de l'approbation de ce traité par le Luxembourg.

Il s'ensuit que le Conseil d'Etat est à se demander si, dans l'intérêt d'une plus grande exactitude juridique, on ne devrait pas demander à l'électeur s'il est en faveur de l'approbation du Traité par le Luxembourg, qui revient, comme on l'a vu, au législateur. Aussi donnerait-il sa préférence au libellé suivant de la question:

- „Etes-vous en faveur de l'approbation par le Luxembourg du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004?“
- „Sidd Dir derfir dat Lëtzebuerg dem Traité iwwer eng Konstitutioun fir Europa, ënnerschriwwen zu Roum, den 29. Oktober 2004, zoustëmmt?“
- „Sind Sie dafür, dass Luxemburg dem Vertrag über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet in Rom, am 29. Oktober 2004, zustimmt?“.

La Commission n'a pas suivi le Conseil d'Etat dans cette proposition. Elle a maintenu le texte par elle proposé alors qu'il est plus compréhensible pour l'électeur.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article 2, alinéa qui dispose que les électeurs répondent par oui ou par non, le Conseil d'Etat propose de s'en tenir à la présentation prévue à l'article 28 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. Il s'ensuit que cet alinéa peut être supprimé.

Le dernier alinéa de l'article 2 du texte proposé par le Gouvernement prévoit que le Premier Ministre, Ministre d'Etat, fait procéder à l'impression des bulletins de vote, conformément au modèle figurant à l'annexe 1 de la loi.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constate, d'une part, que l'obligation incombant au Premier Ministre de faire imprimer les bulletins de vote est prévue à l'article 27 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national et, d'autre part, que le modèle du bulletin de vote est reproduit aux annexes 5 et 6 de la même loi du 4 février 2005 précitée.

Toutefois les cases réservées au „oui“ et au „non“ dans l'annexe 1 du présent projet ont été inversées par rapport aux annexes 5 et 6 de la loi précitée du 4 février 2005 sans que les auteurs du projet aient fourni une justification quant au changement.

Aussi la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose-t-elle de supprimer tant le dernier alinéa de l'article 2 que l'annexe 1. Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette proposition.

Article 3

Cet article définit le corps électoral. Cette disposition est superfétatoire, alors qu'aux termes de l'article 2, paragraphe (3), de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, les électeurs appelés à se prononcer par voie de référendum sont définis comme „les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale“.

L'article 3 peut donc être supprimé. Cette proposition trouve l'accord du Conseil d'Etat.

Article 4

Cet article dispose que le vote est obligatoire et que les articles 89 et 90 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 sont applicables.

Si les auteurs du projet ont vraisemblablement été d'avis qu'il était utile de rappeler la participation obligatoire des électeurs au référendum, le Conseil d'Etat propose de l'omettre alors qu'il ne fait que reproduire les dispositions de l'article 37 de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. La Commission s'est ralliée à la proposition du Conseil d'Etat.

Article 5

Pour le Conseil d'Etat le seul élément de cet article qui doit être retenu est la détermination de la date du référendum.

La Haute Corporation est cependant d'avis que la date peut être reprise à l'article 2, de sorte que l'article 5 est à supprimer, proposition à laquelle la Commission s'est ralliée.

Compte tenu de l'ensemble de ses considérations en relation avec l'examen des articles, le Conseil d'Etat propose finalement de ne retenir pour ce projet de loi qu'un seul article.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a marqué son accord avec la proposition du Conseil d'Etat.

Aussi recommande-t-elle à l'unanimité à la Chambre d'adopter le projet de loi 5443 dans la forme qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004

Article unique.– Les électeurs sont appelés à se prononcer le 10 juillet 2005 par voie de référendum sur l'approbation par le Luxembourg du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004, en répondant par „Oui“, „Jo“, „Ja“ ou par „Non“, „Nee“, „Nein“ à la question:

- „Etes-vous en faveur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004?“
- „Sidd Dir fir den Traité iwwert eng Konstitutioun fir Europa, ënnerschriwwen zu Roum, den 29. Oktober 2004?“
- „Sind Sie für den Vertrag über eine Verfassung für Europa, unterzeichnet in Rom, am 29. Oktober 2004?“.

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

Luxembourg, le 24 mars 2005

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

