

N° 5443²**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**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(22.3.2005)

Par dépêche du 9 février 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le 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. Le texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles. Par dépêche du 2 mars 2005, le Président de la Chambre des députés a soumis au Conseil d'Etat, en se référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, une série d'amendements, adoptés le même jour par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

A la suite de la décision du Gouvernement de soumettre le Traité établissant une Constitution pour l'Europe à un référendum et de la motion de la Chambre des députés du 5 août 2004 soutenant cette décision permettant aux citoyens de se prononcer sur cette question de fond pour l'avenir des pays membres de l'Union européenne, le projet sous avis vise à organiser pour le 10 juillet 2005 un référendum dans le cadre de l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution aux termes duquel „les électeurs pourront être appelés à se prononcer par voie de référendum dans les cas et sous les conditions à déterminer par la loi“. On est donc en présence d'un projet de loi spéciale déterminant la question à soumettre aux électeurs. En ce qui concerne les modalités pratiques pour l'organisation du référendum, le texte doit s'appuyer sur le dispositif de la loi du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

La consultation référendaire porte – comme le Conseil d'Etat a eu l'occasion de le rappeler – sur un Traité international et non sur une Constitution, au sens courant du terme¹. Il s'agit d'un instrument de droit international public, dont l'adoption doit suivre les procédures constitutionnelles de ratification, prévues dans les différents pays signataires. L'entrée en vigueur du Traité requiert l'approbation de tous les Etats membres.

Au Luxembourg, l'approbation doit, aux termes de l'article 37 de la Constitution, se faire par et dans les formes d'une loi réunissant les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre des députés, alors que l'on se trouve dans le cas d'une dévolution d'attributions à des institutions de droit international, envisagée à l'article 49*bis* de la Constitution.

La procédure référendaire envisagée en l'occurrence se place donc en parallèle de la procédure parlementaire de l'adoption de la loi d'approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Suivant la démarche convenue, la consultation référendaire aura lieu, après que la Chambre des dépu-

¹ Voir dans ce sens: Journal des tribunaux, 12 février 2005, No 6169, pages 105 ss.

tés aura eu l'occasion d'examiner et d'adopter par un premier vote le texte de la loi d'approbation. La Chambre des députés a affiché l'intention de ne pas demander la dispense du second vote, de sorte que celui-ci pourra se dérouler à la suite de la consultation référendaire, étant entendu qu'il y aura, aux termes de l'article 59 de la Constitution, un intervalle d'au moins trois mois entre les deux votes de la Chambre des députés.

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.

En dernière analyse, l'électeur est appelé à répondre s'il approuve ou non le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Son vote ne porte pas uniquement sur l'approbation d'un instrument, mais également sur le contenu de cet instrument.

Le fait que quelque 457 millions de citoyens européens disposent en commun d'une même „Constitution“ a certainement une valeur hautement symbolique. On ne saurait cependant réduire l'enjeu du référendum à la question de l'adhésion au processus d'intégration européenne. Ce processus est régi jusqu'à présent par une série de traités successifs, qui continueront d'ailleurs à s'appliquer si l'un ou l'autre Etat membre n'adhère pas au Traité constitutionnel.

Par contre, l'électeur se trouve confronté 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. Dans son avis de ce jour relatif au projet de loi portant approbation du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Protocoles annexés au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, des Annexes I et II et de l'Acte final, signés à Rome, le 29 octobre 2004, le Conseil d'Etat procède à un examen plus exhaustif de ces aspects.

Aussi 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.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'article sous revue reprend la définition de l'objet du projet de loi et est donc en partie surabondant avec l'intitulé du projet de loi. Le Conseil d'Etat partage dès lors quant au fond les arguments de la commission parlementaire qui propose de supprimer le dispositif de cet article.

Article 2

L'alinéa 1 de l'article sous revue établit dans les langues française, luxembourgeoise et allemande les questions soumises aux électeurs.

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 formulation 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?“

Concernant la réponse des électeurs, envisagée à l’alinéa 2, 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.

L’alinéa 3 prévoit le modèle du bulletin de vote figurant à l’annexe 1. C’est à juste titre que la commission parlementaire propose la suppression de cet alinéa et de l’annexe 1. Il n’y a en effet pas de raison de différer du modèle de bulletin proposé à l’endroit de l’annexe 5 de la loi précitée du 4 février 2005. Le modèle y prévu ainsi que les questions figurant dans la présente loi fournissent en effet tous les éléments au Premier Ministre, Ministre d’Etat, pour faire procéder à l’impression des bulletins en application de l’article 27 de ladite loi du 4 février 2005.

Article 3

L’article sous revue est superfétatoire dans la mesure où aucune dérogation concernant l’électorat par rapport à celui défini à l’article 39 de la loi du 4 février 2005 n’est prévue. Comme le propose la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, l’article 3 peut dès lors être supprimé.

Articles 4 et 5

Il en est de même de l’article 4, qui prévoit que le vote est obligatoire, alors qu’il est redondant avec l’article 37 de la loi du 4 février 2005, dont l’application est prévue par l’article 5.

Faisant masse des différentes observations présentées, le Conseil d’Etat propose de compléter l’intitulé et de regrouper le dispositif du projet dans un article unique pour lequel il recommande le libellé suivant:

*

TEXTE PROPOSE PAR LE CONSEIL D'ETAT

PROJET DE LOI

portant organisation d'un référendum national sur l'approbation par le Luxembourg du 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 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?“

[alternativement:

- „Etes-vous en faveur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004?“
- „Sidd Dir fir den Traité iwwer 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?“².

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

Ainsi délibéré en séance plénière, le 22 mars 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

² Texte proposé par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés.