



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

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