

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

Luxembourg, le 16 janvier 2013

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

