

## **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 septembre 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.

### **Considérations générales**

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. n° 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 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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. n° 5442<sup>1</sup>).

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. 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>).

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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>.

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 1<sup>er</sup>, 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 status 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 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> (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 1<sup>er</sup> 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'Etat<sup>1</sup>), 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 irrelevante.

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

---

<sup>1</sup> 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.

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 1<sup>er</sup>

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 1<sup>er</sup> (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 1<sup>er</sup>, 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.

### 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 promeut. 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,

s. Marc Besch

Pour le Président,  
Le Vice-Président,

s. Claude A. Hemmer