

Proposition de loi

portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Avis du Conseil d'État

(13 janvier 2015)

Par dépêche du 7 novembre 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État de la proposition de loi sous objet qui a été déposée à la Chambre des députés par les députés Alex Bodry, Eugène Berger et Viviane Loschetter, le 4 novembre 2014.

Au texte proprement dit de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire de l'article unique.

Considérations générales

Le référendum qu'il est proposé d'organiser interviendra sur base de l'article 51(7) de la Constitution qui dispose 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 ». Cette disposition avait été ajoutée lors de la révision de la Constitution du 15 mai 1919 à l'article 52 relevant du Chapitre IV.- *De la Chambre des députés*. Elle avait été transférée au nouveau paragraphe 7 de l'article 51 lors de la révision du 21 mai 1948.

Les questions d'organisation pratique des référendums sont réglées par la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national¹ qui traite ces questions tant pour le référendum prévu à l'article 114 que pour celui organisé sur base de l'article 51(7) de la Constitution.

*

La première question que la Conseil d'État voudrait analyser porte sur le rapport entre le référendum dont question à l'article 51(7) et celui prévu à l'article 114 de la Constitution.

Aux termes de l'intitulé de la proposition de loi, la consultation projetée porte sur « différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution » et le commentaire de l'article unique relève que « le référendum se situe exclusivement dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle Constitution ». Les auteurs de la proposition de loi ont fondé leur initiative sur ledit article 51(7). L'objet du référendum prévu est de consulter les électeurs sur plusieurs aspects à intégrer, le cas échéant, dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, déposée à la Chambre des députés, le 21 avril 2009².

¹ Mém. A n° 27 du 3 mars 2005, p. 548. La loi du 4 février 2005 a été modifiée une première fois par celle du 19 décembre 2008 (doc. parl. n° 5859 ; Mém. A n° 210 du 24 décembre 2008, p. 3162). Une deuxième modification ponctuelle de la loi de 2005 sera engendrée par le vote du projet de loi n° 6719.

² Doc. parl. n° 6030.

La procédure de révision de la Constitution est régie à l'article 114. Cette disposition impose une adoption de la loi de révision par un premier vote de la Chambre des députés requérant une majorité qualifiée qui exige la réunion d'« au moins les deux tiers des suffrages des membres de la Chambre » et qui ne permet pas à la Chambre, contrairement à la procédure législative ordinaire, de se dispenser du second vote, le vote par procuration n'étant par ailleurs pas admis ; un second vote intervenant trois mois plus tard avec les mêmes règles de majorité et de procédure est requis pour adopter définitivement la modification constitutionnelle. Le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés est soumis à un référendum, qui se substitue au second vote de la Chambre, si dans les deux mois suivant le premier vote demande en est faite soit par plus d'un quart des députés, soit par vingt-cinq mille électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives ; dans ce second cas de figure, la révision n'est adoptée que si elle recueille la majorité des suffrages valablement exprimés lors du référendum.

La procédure de révision est dès lors l'expression de la rigidité de la Constitution qui ne peut être modifiée que de l'accord d'une majorité qualifiée de députés et qui exige à cet effet une procédure plus contraignante que celle prévue pour l'adoption des lois ordinaires. Elle garantit encore la protection d'une minorité de députés qui, au nombre de 16, peuvent soumettre à un référendum constituant, contrairement à la consultation de l'article 51(7), un verdict populaire, toute révision constitutionnelle adoptée dans un premier temps par une majorité qualifiée des membres de la Chambre des députés. Les électeurs se prononçant par un tel référendum peuvent ainsi, à une majorité simple, refuser une révision constitutionnelle adoptée dans un premier temps par une majorité qualifiée de députés.

La procédure de révision impose la responsabilité première à la Chambre des députés en tant que constituant. Cette logique est conforme au système constitutionnel qui place, aux termes de l'article 51(1), le Luxembourg sous le régime parlementaire. Le référendum a été introduit dans la Constitution en 1919 en tant qu'instrument mis à la disposition de la Chambre des députés pour consulter les électeurs sans toutefois permettre à celle-ci de se décharger de ses prérogatives constitutionnelles, en particulier celles concernant ses compétences de constituant dont question à l'article 114 de la Loi fondamentale. Par conséquent, l'initiative en matière de révision de la Constitution revient à la seule Chambre des députés.

Lors de la révision constitutionnelle du 19 décembre 2003, le constituant n'a pas réglé le rapport entre l'article 51(7) et l'article 114 en matière référendaire. À relever en outre que le référendum sur la question dynastique, intervenu dans le contexte historique particulier de l'immédiat après-guerre en 1919, organisé sur la base de l'article 51(7) et portant sur des questions d'ordre constitutionnel, est antérieur à cette révision.

Il faut admettre que la consultation des électeurs prévue à l'article 51(7) peut intervenir dans tous les cas dans lesquels la Chambre des députés décide, selon la procédure législative ordinaire, de soumettre une question d'ordre politique au verdict des électeurs, que la matière visée relève du domaine de la loi ou d'une autre question d'intérêt politique majeur, qu'elle concerne une ou des questions de politique ou de droit international, ou qu'elle ait à la limite trait à des aspects relevant de l'ordre constitutionnel.

Il appartient à la Chambre des députés et à elle seule d'en prendre l'initiative. En déclenchant le référendum de l'article 51(7) de la Constitution, la Chambre des députés n'agit pas en sa qualité de constituant, mais elle se prononce dans la forme de la loi sur le principe d'une consultation populaire et elle en détermine librement le contenu et la forme des questions soumises aux électeurs, tout en choisissant la date à laquelle le référendum a lieu.

Le référendum de l'article 51(7) ne saurait toutefois pas empiéter sur la procédure de l'article 114 de la Constitution et dispenser la Chambre des députés des compétences et responsabilités qui sont les siennes au titre du second de ces deux articles.

Par la loi en projet, la Chambre des députés ne peut dès lors pas déléguer aux électeurs le droit d'initiative ou de décision d'une révision constitutionnelle. De même, cette loi et le résultat du référendum ne libèrent pas le député individuel, qui, aux termes de l'article 50 de la Constitution, « [vote] sans en référer à [ses] commettants », de sa mission de participer à la représentation du pays. Les résultats du référendum, quels qu'ils soient, ne sauraient pas davantage être conçus comme liant la Chambre des députés, que ce soit dans le cadre de la procédure de l'article 114 ou dans le cadre de ses autres compétences constitutionnelles.

Le caractère purement consultatif des référendums sur base de l'article 51(7) de la Constitution a toujours été admis, sans que la portée consultative résulte explicitement du libellé de l'article précité qui se contente d'évoquer la possibilité pour les électeurs de « se prononcer », si la Chambre des députés décide l'organisation d'une consultation populaire « dans les cas et sous les conditions » qu'elle détermine. Or, au regard des considérations qui précèdent, on ne saurait pas réserver audit article 51(7) une lecture selon laquelle il appartiendrait à la limite à la Chambre des députés elle-même de décider dans le cadre de la loi qu'elle adoptera en la matière si le référendum la liera juridiquement ou si elle entend y réserver l'effet d'une orientation à caractère purement consultatif, destinée à la guider dans son travail législatif ou constitutionnel.

La pratique antérieure du référendum tend dans le même sens. En effet, depuis l'introduction du référendum dans la Constitution au moment de la révision du 15 mai 1919 et lors des applications que cet instrument a connues en 1919, en 1937 et en 2005, il y a eu unanimité pour considérer le résultat de la consultation comme non contraignant sur le plan juridique, tout en n'en méconnaissant pas l'impact politique pour la Chambre des députés et le Gouvernement.

Le Conseil d'État relève ainsi, à titre d'illustration du caractère consultatif des référendums intervenant sur base de l'article 52, par après devenu l'article 51(7) de la Constitution, son avis du 4 mai 1937 relatif au projet de loi portant organisation du Referendum du 6 juin 1937 où il avait retenu que « Le projet soumis au Conseil a pour objet l'organisation de ce referendum à caractère purement consultatif »³. Il a confirmé ce point dans son avis du 22 mars 2005 relatif au projet de loi portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe,

³ Compte rendu des séances de la Chambre des Députés, sess. ord. de 1936-1937, Volume unique, Annexes, p. 240.

signé à Rome, le 29 octobre 2004⁴ ainsi que dans son avis du 27 septembre 2011 au sujet de 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 »⁵. Ce point de vue est encore corroboré à l'endroit de l'examen de l'article 51(7) de la Constitution repris au commentaire de la Constitution luxembourgeoise, article par article, figurant dans la publication du Conseil d'État « Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux »⁶.

Et aux termes de l'exposé des motifs, les auteurs confirment d'emblée aussi « l'idée d'organiser un référendum consultatif... ».

*

Une deuxième question concerne les personnes appelées à participer au référendum.

En se référant aux « électeurs [qui] pourront être appelés à se prononcer », le libellé de la Constitution y fournit déjà un élément de réponse.

Dans son avis du 18 janvier 2005 rendu en réponse à la question du Gouvernement sur la définition du 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 Conseil d'État avait de surcroît rappelé que « seuls les électeurs luxembourgeois rentrent dans les prévisions du texte [de l'article 51(7) de la Constitution] précité »⁷. C'est dire que sont exclusivement admises à participer aux consultations prévues sur base dudit article les personnes inscrites sur la liste électorale comportant, en vertu de l'article 7 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, les « citoyens luxembourgeois, électeurs aux élections législatives, européennes et communales », encore désignées par l'article 114, alinéa 3 de la Constitution « électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives ». Pour les raisons détaillées à la base de la conclusion susmentionnée, le Conseil d'État renvoie aux motifs plus amplement développés dans son avis du 18 janvier 2005.

*

Une troisième question tient à la manière de fixer le résultat du référendum.

Alors que l'article 52 de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national distingue entre les bulletins nuls et les bulletins blancs, les articles 55 et 60 semblent assimiler les bulletins blancs aux bulletins nuls, tout en prenant en considération uniquement pour le résultat les « bulletins valables », répartis entre « votes affirmatifs » et « votes négatifs ». Il faut en déduire que seules les réponses valablement exprimées comptent pour le résultat.

⁴ Doc. parl. n° 5443².

⁵ Doc. parl. n° 6111¹.

⁶ Édition du Conseil d'État, Luxembourg, 2006, p. 214.

⁷ N° 46.848 du rôle du Conseil d'État, p. 1.

Il y a encore lieu de se demander dans quelles conditions un bulletin est considéré comme bulletin blanc, au cas où le référendum porte sur plusieurs questions. En effet, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 52 précité, « sont blancs, les bulletins qui ne contiennent l'expression d'aucun suffrage ». Dans le cas d'un référendum portant sur plusieurs questions, le fait de ne pas s'exprimer sur l'une des questions ne sera donc pas synonyme d'un bulletin blanc, et il faudra considérer également comme bulletin valable celui qui s'exprime seulement sur une partie des questions posées, ou qui ne comporte qu'une seule réponse exprimée, positive ou négative, en présence d'une pluralité de questions. Le nombre des bulletins à prendre en compte pour établir le résultat pourra donc varier d'une question à l'autre.

Examen de l'article unique

La proposition de loi prévoit, aux termes de son article unique, l'organisation à la date du 7 juin 2015 d'un référendum qui comportera, du vœu des auteurs de la proposition, quatre questions relatives à des aspects bien précis du nouveau cadre constitutionnel à mettre en place. Les deux premières questions concernent l'exercice du droit de participation aux élections des jeunes entre 16 et 18 ans, d'une part, et des résidents qui, sans avoir acquis la nationalité luxembourgeoise, habitent le Luxembourg depuis une durée déterminée, d'autre part. Le référendum projeté comprend par ailleurs une question sur le nombre de mandats qu'un membre du Gouvernement peut exercer de façon consécutive. Il entend enfin interroger les électeurs sur le maintien de l'obligation de l'État de prendre en charge les traitements et pensions des ministres des cultes.

Aux termes de l'exposé des motifs, les quatre questions se trouvent identifiées dans le programme du Gouvernement issu du scrutin électoral du 20 octobre 2013 comme devant faire l'objet d'une consultation populaire dans le cadre de la finalisation de l'œuvre de refonte constitutionnelle que la Chambre des députés avait commencée au cours de l'avant-dernière législature.

À la lumière des points qui n'avaient pas été définitivement clarifiés dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution du 21 avril 2009⁸ ou qui avaient été nouvellement soulevés par le Conseil d'État dans son avis y relatif du 6 juin 2012⁹, l'on aurait pu s'imaginer que le relevé des questions à soumettre au référendum eût pu être agencé différemment.

Le Conseil d'État se rend pourtant à l'évidence que le choix des auteurs de la proposition de loi est éminemment politique et relève de leur seule responsabilité.

La nature politique du choix des questions retenues n'empêche cependant pas le Conseil d'État de soumettre à un examen critique les questions envisagées aussi bien en ce qui concerne le libellé du texte français que pour ce qui est des versions luxembourgeoise et allemande, censées faire foi au même titre que le texte français.

⁸ Doc. parl. n° 6030.

⁹ Doc. parl. n° 6030⁶.

Dans la perspective où il sera, le cas échéant, saisi ultérieurement de projets ou de propositions destinés à modifier ou à remplacer les textes normatifs en vigueur dans la matière traitée par les quatre questions du référendum en projet, dont en particulier une nouvelle version de la proposition de refonte de l'actuelle Constitution, le Conseil d'État sera par ailleurs nécessairement obligé de revenir sur le fond de ces questions et sur la forme selon laquelle elles seront transposées dans des dispositions normatives. Ceci vaut en particulier pour les implications de l'abaissement de l'âge du droit de vote actif sur la majorité civile et pénale ou encore pour l'articulation entre l'extension du droit de vote aux résidents de nationalité étrangère et le principe que la souveraineté réside dans la Nation ainsi que la portée future du concept de nationalité.

Point n'est besoin de rappeler que, comme dans tout autre référendum, le droit de s'exprimer de l'électeur sera limité à la forme la plus élémentaire de se prononcer, exigeant de sa part de répondre affirmativement ou négativement aux questions posées, sans possibilité de nuancer autrement sa position. Il est dès lors primordial que le texte des questions soit dépourvu des moindres ambiguïtés et adopte un libellé clair et précis qui permettra à l'électeur de saisir la portée des questions posées.

En outre, une attention toute particulière devra être réservée à la cohérence entre les versions française, luxembourgeoise et allemande des questions.

*

Quant au libellé proprement dit des questions, telles que celles-ci ont été formulées par les auteurs de la proposition de loi, l'objet de chacune de ces questions est clairement délimité sans que le caractère positif ou négatif de la réponse donnée en relation avec l'une des questions risque de conditionner celle relative à une autre question.

Les auteurs de la proposition de loi n'ont pas autrement motivé le libellé retenu au niveau des quatre questions qui demande aux électeurs d'approuver ou non l'« idée » de l'inscription dans la Constitution d'une règle nouvelle, voire l'« idée » de modifier ou de supprimer d'autres règles plutôt que de se prononcer directement sur le principe même de la règle constitutionnelle en discussion. Cette formule reflèterait-elle la volonté de ménager au profit de la Chambre des députés une marge de manœuvre plus grande pour concevoir ultérieurement la traduction dans des termes juridiquement contraignants de l'idée politique sur laquelle l'électeur est appelé à se prononcer ? La formule retenue peut toutefois mener à des ambivalences dans la mesure où l'on peut approuver l'idée elle-même, tout en répondant par la négative à la question posée pour des raisons liées aux circonstances concrètes de celle-ci et aux modalités de leur mise en œuvre. Le Conseil d'État se demande dès lors si les questions n'auraient pas avantage à être reformulées plus clairement en abandonnant notamment la référence à l'« idée » qui sous-tend les questions envisagées.

La version française sur laquelle le Conseil d'État fondera son examen relatif au libellé des quatre questions référendaires prend de nombreuses libertés stylistiques par rapport au texte de la Constitution. Il est vrai que la rigueur rédactionnelle qui devra valoir ultérieurement pour la modification éventuelle des dispositions constitutionnelles visées ne s'impose pas forcément à un référendum revêtu d'une portée purement consultative et

destiné à dégager certaines orientations politiques facilitant la finalisation du travail en cours à la Chambre des députés.

Au regard des observations qui précèdent, le Conseil d'État entend se borner à commenter la rédaction des questions qu'il est envisagé de poser sans pour autant faire des propositions de texte alternatif.

Quant à la *première question* qui a trait à l'intérêt de réduire à 16 ans l'âge d'accès au droit électoral, elle vise les élections tant législatives qu'européennes et communales, tout en ajoutant de façon expresse que ce droit inclurait aussi la participation aux référendums, sous-entendant tant les consultations de l'article 51(7) que les référendums de l'article 114 de la Constitution.

Cette extension du droit électoral viserait uniquement les jeunes Luxembourgeois et leur accorderait la faculté de s'inscrire sur les listes électorales dès avoir atteint l'âge de 16 ans.

La référence explicite au droit de participer aux référendums est superfétatoire au regard du libellé des articles 51(7) et 114 de la Constitution qui réservent de toute façon ce droit aux électeurs (inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives). La participation aux référendums locaux dont question à l'article 35 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 est à son tour réservée aux électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections communales et habitant sur le territoire de la commune dont les autorités organisent le référendum.

L'extension du droit électoral à la tranche d'âge visée conférerait aux intéressés la faculté de s'inscrire sur les listes électorales. C'est dire que, du moment qu'un jeune âgé entre 16 et 18 ans se sera inscrit sur la liste électorale, il aura l'obligation d'aller aux urnes dans l'hypothèse d'élections ou de référendums ultérieurs au même titre que les autres personnes qui y sont inscrites. La complexité du raisonnement qui consiste à viser explicitement une inscription facultative sur les listes électorales, comportant implicitement l'obligation de participer aux élections (et aux référendums), une fois que l'inscription sur la liste électorale aura eu lieu, et qui se trouve condensée dans une question se limitant à demander l'approbation de l'idée « du droit de s'inscrire de manière facultative sur les listes électorales en vue de participer ... [à des] élections ... », ne risquera-t-elle pas de poser des problèmes de compréhension aux électeurs appelés à participer au référendum projeté ? Les différences rédactionnelles entre la version française des deux premières questions, d'une part, et leurs traductions luxembourgeoise et allemande, d'autre part, auxquelles le Conseil d'Etat reviendra ci-après, ne font qu'illustrer cette crainte.

Dans un même souci de clarté, il faut aussi se demander si le droit de « participer comme électeur aux élections ... » reflète de façon suffisamment explicite que le jeune, et en relation avec la deuxième question le résident de nationalité étrangère, n'aura pas le droit de se porter candidat, son droit de participer aux élections étant limité au seul volet actif du droit électoral.

Un dernier point à relever concerne le choix d'envisager l'extension prévue du droit électoral pour le compte des seuls Luxembourgeois. Cette extension du droit de vote aux jeunes Luxembourgeois vaudrait tant pour les élections législatives que pour les élections européennes et communales. En

vertu du droit européen, dont les exigences sont reprises aux articles 2 et 3 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, l'extension du droit électoral aux jeunes vaudra non seulement pour les Luxembourgeois mais au moins, en ce qui concerne les élections européennes et communales, pour tous les jeunes de 16 ans ou plus qui peuvent se prévaloir d'être citoyens européens résidant au Luxembourg. Afin d'éviter toute ambiguïté en la matière, le Conseil d'État estime que la question devra faire référence à l'abaissement en général de l'âge d'accès au droit électoral actif.

Comme déjà relevé plus haut, la *deuxième question* sous examen porte uniquement sur la possibilité d'accorder aux résidents étrangers un droit de vote actif, le droit d'être candidat aux élections parlementaires restant de la façon réservée aux seules personnes de nationalité luxembourgeoise.

Selon la version française, la condition de résidence apparaît par ailleurs comme ne devant pas consister dans un séjour continu au Luxembourg pendant les 10 ans précédant l'inscription sur les listes électorales pour les élections législatives, mais une résidence discontinue au Luxembourg permettant d'assembler en tout 10 ans de séjour s'avérerait suffisante.

Quant au deuxième préalable identifié dans la question sous examen, il semble motivé par le souci des auteurs de la proposition de loi de n'ouvrir le droit électoral qu'à ceux qui, grâce à leur intérêt politique, documenté par leur participation à des élections européennes et communales antérieures, ont montré leur sollicitude pour la chose publique luxembourgeoise.

Aux termes de la *troisième question*, la limitation des mandats, sur laquelle il est demandé aux électeurs de se prononcer, signifie qu'un ministre ou un secrétaire d'État, après 10 ans passés au Gouvernement, soit une durée correspondant à deux législatures, ne pourra reprendre du service qu'à condition de n'avoir pas fait partie du Gouvernement pendant du moins une partie d'une troisième législature de suite. À cet égard, le commentaire de l'article unique s'écarte du texte de la question en affirmant que « le mandat de membre du Gouvernement doit être interrompu pour la durée de 5 ans au moins ».

Le Conseil d'État préférerait voir le texte de la question être *in fine* aligné sur la terminologie du chapitre V de la Constitution en écrivant « ... peut être membre du Gouvernement ».

En ce qui concerne la *quatrième question*, le caractère péremptoire de la formulation pose problème à ses yeux. En effet, la manière de formuler la question revient concrètement à interroger les électeurs sur l'opportunité d'abroger l'article 106 de la Constitution qui dispose que « les traitements et pensions des ministres des cultes sont à charge de l'État et réglés par la loi ». À en juger par l'exposé des motifs, il semble pourtant être prévu de prendre en compte les droits découlant des engagements pris par l'État sur base de la Constitution actuelle, auxquels pourront prétendre les titulaires en poste d'un ministère relevant de l'une des communautés culturelles conventionnées. Par référence au caractère absolu de la règle actuelle, mis en exergue dans le commentaire de l'article unique, est-il, le cas échéant, prévu de continuer néanmoins à tenir compte des frais salariaux supportés par les différentes communautés culturelles dans le cadre de la renégociation en projet des conventions conclues en exécution de l'article 22 de la Constitution ? Étant donné que la formulation de la question demande aux

électeurs de se prononcer sur une éventuelle suppression des droits légalement acquis sur base des cotisations sociales versées par les concernés en matière de pension¹⁰, une réponse affirmative à la question posée ne pourrait pas être transposée en une règle de droit positif au regard des exigences de l'article 1^{er} du Protocole additionnel (Protocole n° 1) à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, fait à Paris, le 20 mars 1952 et approuvé par la loi du 29 août 1953. La précision que la mise en cause du paiement par l'État des traitements et pensions vaut uniquement pour les ministres des cultes « reconnus » s'écarte par ailleurs du libellé de l'article 106 de la Constitution et pourrait suggérer que l'État soit d'accord pour payer les traitements et pensions des ministres des cultes que l'État n'a pas reconnus. Comme une éventuelle suppression de la garantie actuellement inscrite dans la Constitution aura en toute circonstance un effet général et s'appliquera dès lors à l'ensemble des cultes, l'ajout de l'adjectif « reconnu » pourrait conduire à des méprises. Aussi le Conseil d'État propose-t-il d'en faire abstraction.

*

Un dernier volet de l'examen de la proposition de loi sous avis consiste à vérifier la conformité des textes allemand et luxembourgeois avec le libellé français des quatre questions. Dans la mesure où la Chambre des députés décidera, au regard des considérations qui précèdent, de modifier le libellé des questions actuellement reprises dans la proposition de loi, une mise en concordance conséquente des trois textes sera évidemment nécessaire.

En ce qui concerne la première question, le Conseil d'État relève au passage qu'en luxembourgeois le mot « *Walen* » ne prend habituellement pas de lettre « *h* ». Les textes luxembourgeois et allemand s'écartent de surcroît de la version française. En effet, celle-ci retient que le jeune qui s'est inscrit sur les listes électorales « participe » aux élections et aux référendums, suggérant que l'inscription sur les listes électorales comporte l'extension aux intéressés du principe communément admis par ailleurs de l'exercice légalement obligatoire du droit de vote. Les textes luxembourgeois et allemand sont libellés par contre dans le sens d'une participation facultative « *bei de Wahle ... kënne matzemaachen* » et « *sich ... an den Wahlen ... beteiligen zu können* ». La concordance entre les trois versions linguistiques commande de renoncer à l'insertion du verbe « *kënne* » dans le texte luxembourgeois et de changer la fin de la version allemande en « *... zu beteiligen* ».

La même observation vaut aussi pour la deuxième question. S'y ajoute qu'il existe une autre discordance entre les versions française et allemande, d'une part, et la version luxembourgeoise, d'autre part. En effet, la préposition luxembourgeoise « *zënter* » se lit en français « depuis » et en allemand « *seit* ». Or, les textes français et allemand recourent respectivement à la préposition « pendant » et « *während* » tout en ajoutant « au moins » et « *mindestens* ». Selon les versions française et allemande, le séjour minimal exigé peut donc avoir été discontinu, tandis que, selon la version luxembourgeoise, il doit s'inscrire dans la plage des 10 ans qui précèdent immédiatement le moment de l'inscription sur les listes électorales.

¹⁰ cf. CEHD, Arrêt *Azinas c/ Chypre*, 20.6.2002.

Sans préjudice de la proposition ci-avant d'aligner le libellé de la troisième question sur celui des articles 76 et suivants de la Constitution, le Conseil d'État note que, sans changer pour autant le sens de la version française, les textes luxembourgeois et allemand recourent aux expressions respectives « *ouni Ënnerbriechung* » et « *ohne Unterbrechung* » pour traduire la notion « de façon continue », ce qui conduit à une incohérence formelle.

Enfin, et sans préjudice de la proposition du Conseil d'État de supprimer l'adjectif « reconnu » rattaché au terme « cultes », la notion de « ministres des cultes » n'est de toute évidence pas traduite de manière correcte par « *[Geeschtlech] a Laienhelfer* » et par « *[Geistlicher] und Laienhelfer* ». Il convient de relever tout d'abord que le terme « *Geistlicher* » est traduit dans les dictionnaires par le terme générique « ecclésiastique » en sus des expressions particulières aux religions chrétiennes (« prêtre », « curé », « pasteur », « révérend » ...). Par ailleurs, le concept d'ecclésiastique n'existe pas dans la religion juive. En l'absence d'une dénomination couvrant dans les langues luxembourgeoise et allemande une fonction correspondant à l'expression française « ministre du culte », une traduction littérale mènerait à retenir en allemand le terme « *Kultusdiener* » (ou « *Cultus-Diener* ») comme prévu dans la version allemande de la loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856¹¹, donnant en luxembourgeois « *Kultusdénager* », à moins que la Chambre des députés n'y préfère une terminologie plus moderne reprenant par exemple le terme « *Kultusvertreter* » en allemand ou celui de « *Kultusvertrieder* » en luxembourgeois.

En tout état de cause, le Conseil d'État se doit d'insister sur une concordance en tous points des trois versions linguistiques à retenir pour les questions à faire l'objet du référendum.

*

Par ailleurs, la structure de l'article unique constitue une copie conforme de celle de l'article unique de la loi du 14 avril 2005 portant organisation d'un référendum national sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome, le 29 octobre 2004, que le Conseil d'Etat avait suggérée à l'époque et qui avait été reprise par la Chambre des députés.

Hormis les commentaires relatifs à la façon de formuler les quatre questions envisagées, l'article unique ne donne pas lieu à d'autres observations, sauf à ajouter une virgule derrière le terme « Constitution » figurant dans la phrase introductive de l'alinéa 1^{er}.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 13 janvier 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker

¹¹ Mém. n° 25 du 22 octobre 1868.