

Proposition de loi

relative à l'organisation d'un référendum national sur la participation du budget de l'État dans le financement d'une ligne de tramway à Luxembourg.

Avis du Conseil d'État

(10 mars 2015)

Par dépêche du 4 avril 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous objet déposée par le député Roy Reding, le 12 mars 2014 et déclarée recevable par la Chambre des députés, le 1^{er} avril 2014.

Au texte proprement dit de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire de l'article unique et, en annexe, le modèle du bulletin de vote à utiliser dans le cadre du référendum proposé.

Par une autre dépêche du Premier ministre, ministre d'État, datée au 17 juin 2014, le Conseil d'État s'est vu communiquer la prise de position du Gouvernement du 4 juin 2014 à l'égard de la proposition de loi précitée.

Considérations générales

La proposition de loi sous rubrique, qui se propose d'organiser un référendum national, est censée intervenir, comme déjà indiqué notamment dans l'avis du Conseil d'État en date du 13 janvier 2015 au sujet de la proposition de loi portant organisation d'un référendum national en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution, 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 ».

Les questions d'organisation pratique des référendums sont réglées par la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national.

La loi du 24 juillet 2014 portant sur la construction d'une ligne de tramway à Luxembourg entre la Gare Centrale et le Circuit de la Foire Internationale au Kirchberg (doc. parl. n° 6626) a été adoptée par la Chambre des députés, suite à l'avis du Conseil d'État daté du 21 janvier 2014. Le dépôt de la proposition de loi sous rubrique est intervenu entre la date du dépôt du projet de loi et son adoption par la Chambre des députés.

Par sa démarche, l'auteur de la proposition de loi sous examen entend associer directement les citoyens au débat qui a précédé l'adoption de la loi précitée en créant, grâce au référendum préconisé, la possibilité pour les électeurs de se prononcer pour ou contre le choix du législateur qui se dessinait à l'horizon.

Le Conseil d'État rappelle une nouvelle fois qu'au regard de l'article 51(1) de la Constitution, selon lequel « Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire », la possibilité prévue au paragraphe 7 du même article de recourir au référendum apparaît comme devant rester l'exception. Il appartiendra dès lors à la Chambre des députés de déterminer dans quelle mesure elle entend s'autoriser à faire sanctionner directement par les électeurs les résolutions qu'elle a prises en sa qualité de législateur.

En ce qui concerne la proposition de loi sous examen, le Conseil d'État constate que le but principal de l'auteur semble être d'empêcher un (co-)financement étatique de la construction « d'une ligne » de tramway, sans préciser dans le texte de la proposition de loi de quelle ligne ou de quel tracé exact il est question, même si dans l'exposé des motifs on apprend que la ligne de tramway entre la gare centrale et Luxexpo au Kirchberg est visée. La question proposée ne permet par ailleurs pas aux électeurs de se prononcer pour ou contre le principe de toute autre forme de (co-)financement possible et imaginable.

Donc il n'appert pas clairement s'il s'agit d'une opposition de principe contre toute construction de ligne de tramway, contre un tracé ou ligne particuliers ou contre toute autre participation de l'État dans le financement d'infrastructures dans le domaine du transport public en général. D'après une autre lecture, il pourrait s'agir simplement d'une opposition de principe contre un type de financement particulier, dans le cas présent un co-financement, celui par le biais du budget de l'État.

Toutes ces ambiguïtés vont à l'encontre du principe que les questions posées dans le cadre des référendums doivent être claires et précises.

Examen de l'article unique

Quant à sa structure, 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'État avait suggéré à l'époque et qui avait été repris par la Chambre des députés. Cette structure est également celle de l'article unique de la loi du 27 février 2015 portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

Si, à cet égard, la proposition de loi ne donne pas lieu à observation, il ne suffit par contre pas de fixer un délai-limite au cours duquel le référendum devra avoir lieu. En effet, l'article 51(7) de la Constitution, qui réserve à la loi de déterminer entre autres les conditions sous lesquelles la consultation populaire intervient, oblige le législateur à fixer lui-même le contenu et la forme des questions soumises aux électeurs, tout en choisissant la date à laquelle le référendum a lieu (*cf.* avis du Conseil d'État du 13 janvier 2015 relatif à la proposition de loi portant organisation d'un référendum national sur différentes questions en relation avec l'élaboration d'une nouvelle Constitution ; doc. parl. n° 6738¹). Une loi qui laisserait ouverte la question de la date à laquelle le référendum qu'elle prévoit doit avoir lieu méconnaîtrait la réserve constitutionnelle en laissant au pouvoir

exécutif de la déterminer dans les limites du délai ouvert aux termes de la loi proposée. À défaut de date déterminée dans le dispositif de l'article, le Conseil d'État ne se verrait pas à même d'accorder la dispense du second vote constitutionnel pour la loi proposée.

Au cas où l'auteur entend seulement s'opposer au type de financement étatique mais non au principe même du tramway, le Conseil d'État propose de maintenir le libellé de l'intitulé tel que proposé, sauf à prendre en compte l'observation faite plus loin.

Pour des raisons de clarté, et au cas où les intentions de l'auteur viseraient à empêcher en principe toute construction de ligne de tramway, il faudrait modifier le libellé de l'intitulé pour bien préciser le véritable enjeu du référendum.

Dans tous les cas de figure, on ne peut pas utiliser la forme active en parlant de « la participation du budget de l'État dans le financement d'une ligne de tramway », mais on devrait plutôt parler de « co-financement » si l'on veut prendre en considération le montage financier État et Ville de Luxembourg retenu. Dès lors, l'intitulé serait à libeller comme suit :

« Proposition de loi relative à l'organisation d'un référendum national sur le co-financement par l'État de la construction (...) ».

En ce qui concerne le libellé de la question posée à l'article unique, le Conseil d'État note certaines nuances rédactionnelles entre les versions française, luxembourgeoise et allemande. Des traductions plus affinées feraient gagner en précision et éviteraient tout malentendu.

Finalement, à la dernière phrase de l'article unique, le Conseil d'État propose de dire « (...) prévues par les dispositions de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national ».

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 mars 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker