

A-3746/22-61

Doc. parl. n° 8037



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A V I S

du 17 octobre 2022

sur

la proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

Par dépêche du 20 juillet 2022, Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'État, a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur la proposition de loi spécifiée à l'intitulé.

Cette proposition de loi s'inscrit dans le cadre de la proposition de révision n° 7777 des chapitres IV et Vbis de la Constitution. Celle-ci se propose d'introduire un nouvel article 79 dans la Constitution, ayant la teneur suivante:

« La Chambre des députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins.

La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. »

Ledit article 79 prévoit donc d'introduire un droit d'initiative législative pour les citoyens, permettant à cent vingt-cinq électeurs (de nationalité luxembourgeoise et âgés de dix-huit ans au moins), soutenus par au moins douze mille cinq cents autres électeurs au moins, d'élaborer des « *propositions motivées aux fins de légiférer* » sur un sujet particulier. Lesdites propositions seront par la suite discutées, et le cas échéant votées en séance publique, par la Chambre des députés.

Le texte sous avis, dont le but est de déterminer les modalités d'exercice de ce droit d'initiative en matière législative pour les citoyens, appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

Remarques d'ordre général

Quant au fond, la Chambre approuve l'introduction d'un droit d'initiative législative pour les citoyens. L'inclusion des acteurs de la société dans l'élaboration de textes législatifs constitue sans doute un outil plus contraignant et efficace que celui de la simple pétition, qui n'est que très rarement suivi d'effets. De plus, une telle initiative permet d'accroître la transparence du travail des représentants du peuple, tout en garantissant le respect, voire le renforcement des droits et libertés des citoyens.

Cela dit, le système projeté de l'initiative législative populaire risque de rester lettre morte, puisqu'il est conçu d'une telle façon – selon toute vraisemblance intentionnellement (!) – qu'il ne sera jamais possible pour les citoyens de parvenir à soumettre une « *proposition motivée aux fins de légiférer* » au Parlement.



En effet, la Chambre se demande comment cent vingt-cinq personnes pourraient bien se mettre d'accord sur une proposition de texte et préparer ensemble celle-ci pour la soumettre au Parlement. En outre, il ne sera pas possible de rassembler en plus douze mille cinq cents électeurs dans un délai de quatre semaines pour soutenir la proposition de texte. Qu'un système comme celui qui est proposé ici ne peut pas fonctionner comme il est censé l'être a été démontré à suffisance par les initiatives populaires récentes sur la base de l'article 114, alinéa 3, de la Constitution actuellement en vigueur, lancées pour organiser des référendums sur les textes de révision de la Constitution.

La Chambre se demande par ailleurs d'où proviennent les nombres « *cent vingt-cinq* » et « *douze mille cinq cents* » susmentionnés. Elle constate qu'ils ont été repris de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030/30, où ils avaient été introduits par les amendements parlementaires du 24 novembre 2016 (doc. parl. 6030/18), qui ne fournissaient toutefois aucune explication quant au choix desdits nombres. On aurait parfaitement pu choisir des nombres ronds, comme 10 et 10.000 par exemple.

Le système proposé semble donc a priori constituer un leurre pour faire croire aux citoyens qu'ils auraient un véritable droit de participer au processus législatif, alors qu'en réalité il ne peut pas y avoir de participation effective, puisque l'initiative populaire en question est irréalisable dans la pratique et elle ne peut jamais aboutir.

Quant à la forme, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève que le dossier lui soumis pour avis est imprécis et lacunaire.

Tout d'abord, il ne ressort pas de celui-ci qui est l'auteur de la proposition de loi. Ce n'est qu'en consultant le document parlementaire afférent, publié sur le site internet de la Chambre des députés, que la Chambre des fonctionnaires et employés publics a pu découvrir que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle est apparemment à l'initiative du texte.

Ensuite, la Chambre note que l'exposé des motifs joint au dossier est rédigé de façon extrêmement vague et qu'il est par ailleurs incomplet.

Selon les règles de la légistique formelle, l'exposé des motifs accompagnant une proposition de texte législatif ou réglementaire doit préciser notamment l'objet de celle-ci, y comprises les adaptations apportées au droit actuellement applicable, et les raisons pour lesquelles le texte est projeté. L'exposé des motifs doit être rédigé de manière concise, mais ne peut en aucun cas être sommaire, les motifs fournis devant impérativement être énoncés de façon spécifique, claire et complète. En effet, les lecteurs ne doivent se méprendre sur l'objet du texte en question et ils doivent pouvoir comprendre, à la simple lecture de l'exposé des motifs, d'une manière non équivoque quel est le but du texte.

Or, l'exposé des motifs joint au texte sous avis se limite à énoncer le contexte dans lequel celui-ci s'inscrit et à énumérer, de façon incomplète, les modifications ayant été apportées au cours des dernières années aux dispositions traitant de la proposition

d'initiative législative populaire, dispositions devant être inscrites dans la Constitution révisée.

À côté de l'exposé des motifs, le texte de la proposition de loi sous examen et le commentaire afférent manquent également de précision et comportent des dispositions et tournures peu élégantes, ce qui n'est pas en phase avec la légistique formelle.

À titre d'exemple, la Chambre relève que le commentaire des articles fait à plusieurs reprises référence à « l'article 79 », sans pour autant préciser qu'il s'agit de l'article 79 tel qu'introduit par la proposition de révision constitutionnelle n° 7777.

Concernant le texte de la proposition de loi, on peut mentionner parmi les dispositions formulées de manière peu orthodoxe notamment l'article 3, paragraphe (2), alinéa 2, dernière phrase, selon laquelle « *la rédaction (de la proposition motivée aux fins de légiférer) doit se faire en langue française* », ou encore l'article 8, paragraphe (4), qui dispose que « *la Conférence des Présidents peut, préalablement au débat en séance publique, renvoyer la proposition motivée aux fins de légiférer à une commission parlementaire matériellement compétente afin que cette dernière bénéficie d'éventuels éclaircissements de la part de représentants faisant partie des cent vingt-cinq électeurs ayant participé à la présentation de la proposition motivée aux fins de légiférer* ». La formulation de cette dernière disposition est particulièrement indigeste.

Examen des articles

Ad article 5

Selon le commentaire de l'article 5, ce dernier offre la possibilité aux électeurs ayant participé à une proposition motivée aux fins de légiférer de demander le retrait de celle-ci. Au cas où « *quelques électeurs procèdent au retrait de leur participation à la présentation avant que la Conférence des Présidents ne se prononce sur la recevabilité, mais qu'il en demeure un certain nombre, la Conférence des Présidents procédera au contrôle de tous les critères de recevabilité* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande d'abord ce qu'il y a lieu d'entendre par « *quelques électeurs* » et « *un certain nombre* », expressions qui sont beaucoup trop vagues. Il faudra déterminer un nombre précis.

Ensuite, quant au fond, la Chambre relève, d'une part, que la disposition précitée figure seulement au commentaire des articles et non pas dans le texte de la proposition de loi et, d'autre part, que ladite disposition est par ailleurs en contradiction avec ce texte. En effet, l'article 5, paragraphe (2), alinéa 1^{er}, dernière phrase, prévoit que « *si le seuil de cent vingt-cinq électeurs n'est plus atteint en raison d'un ou plusieurs retraits, la proposition motivée aux fins de légiférer devient irrecevable* ». En vertu de ce texte, il ne sera donc pas possible pour la Conférence des Présidents de se prononcer encore sur la recevabilité d'une proposition s'il « *en demeure un certain nombre* » d'électeurs.

Ad article 7

Aux termes de l'article 7, paragraphe (1), la proposition motivée aux fins de légiférer doit être présentée au Parlement par cent vingt-cinq électeurs et être soutenue par douze mille cinq cents électeurs au moins dans un délai de quatre semaines.

Selon le paragraphe (2), les cent vingt-cinq électeurs ayant participé à la présentation de la proposition ne sont pas pris en considération pour le calcul du nombre d'électeurs requis pour le soutien de la proposition.

L'article 3, paragraphe (2), alinéa 2, dispose en outre que « *les propositions motivées aux fins de légiférer doivent revêtir la même forme qu'une proposition de loi et comprendre à côté du texte même de la proposition un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles* » et que, « *en cas d'impact susceptible de grever le budget de l'État, une estimation financière sommaire doit également être jointe* ».

La Chambre renvoie d'abord aux observations formulées ci-avant dans le cadre des « *Remarques d'ordre général* ». Ensuite, elle tient à signaler que l'obligation de joindre à la proposition de texte une estimation financière est certes la mesure la plus insensée, étant donné que les chiffres et informations nécessaires (concernant les finances publiques) pour pouvoir établir une telle estimation ne sont pour la plupart pas accessibles au grand public.

Il ne fait aucun doute que, au vu de la complexité de la procédure susmentionnée, le lancement du processus pour déposer une proposition législative citoyenne sera quasi impossible de réaliser. S'y ajoute que la présentation du dossier au Parlement ne constitue que la première étape de la procédure, puisque la Conférence des Présidents doit ensuite valider la proposition populaire et la déclarer recevable et, par la suite, la Chambre des députés doit encore se prononcer en séance publique en faveur de la poursuite de l'examen de la proposition (voir « *Ad article 9* » ci-après).

La Chambre des fonctionnaires et employés publics considère que la procédure prévue par la proposition de loi sous avis ne reflète pas la volonté initiale de faciliter le droit d'initiative législative des citoyens, voire la volonté d'introduire véritablement un tel droit. En effet, en raison de la complexité de cet outil novateur mis à la disposition des citoyens, celui-ci ne répond pas en réalité aux objectifs d'une démocratie directe et participative.

Ad article 8

D'après le quatrième paragraphe de l'article 8, la Conférence des Présidents de la Chambre des députés pourra renvoyer une proposition motivée aux fins de légiférer à la commission parlementaire compétente préalablement aux débats y relatifs en séance publique, ceci afin que cette commission puisse bénéficier « *d'éventuels éclaircissements de la part de représentants faisant partie des cent vingt-cinq électeurs ayant participé à l'élaboration de la proposition* » en question.

Ce même paragraphe précise que la délégation des électeurs concernée, qui est invitée à fournir les éclaircissements nécessaires à la commission parlementaire saisie, ne peut être composée que « *d'un maximum de cinq personnes* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la raison d'être de la limite de cinq personnes pouvant faire partie de la délégation. À défaut d'explications y relatives dans le dossier sous avis, elle demande de supprimer cette restriction.

Ad article 9

Il ressort de l'article 9 que la poursuite de l'examen parlementaire des propositions motivées aux fins de légiférer dépend du vote en séance publique par la Chambre des députés.

Le commentaire de l'article 9 souligne que « *seul un vote favorable en séance publique est susceptible de conduire à l'examen parlementaire au fond de la proposition motivée aux fins de légiférer* ».

Dès lors, bien qu'un droit d'initiative législative soit mis en place pour les électeurs, ce sera toujours la Chambre des députés qui se prononcera in fine en faveur ou en défaveur des propositions lui soumises. Elle sera « *libre des suites qu'elle entend réserver à la proposition aux fins de légiférer initiale* » (article 10 (2) du texte sous avis).

Il en découle que le droit d'initiative législative projeté restera dans tous les cas lettre morte. En effet, si les citoyens sont amenés à lancer une proposition dans un certain domaine, c'est le plus souvent pour réagir à l'inaction du gouvernement ou du législateur dans ce domaine. Or, il est inconcevable qu'une telle proposition de loi – abordant le cas échéant des sujets négligés par les décideurs politiques, tout en pouvant être parfaitement fondés et en étant dans l'intérêt général de la population – soit acceptée par la majorité parlementaire.

Ad article 11

Le commentaire de l'article 11 précise que, en cas de vote défavorable en séance publique par la Chambre des députés sur une proposition motivée aux fins de légiférer et suite à la clôture de la procédure afférente, « *un représentant des cent vingt-cinq électeurs (...) sera avisé du résultat défavorable par courrier* ».

D'abord, cette précision reprise au commentaire des articles ne figure pas dans le texte de l'article 11.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande comment le représentant concerné sera choisi parmi les cent vingt-cinq électeurs. De son avis, le dossier de la proposition législative citoyenne devrait être déposé par une seule personne, à désigner par les initiateurs de la proposition et qui serait alors la personne de contact de la Chambre des députés pour toutes les questions en relation avec la

proposition. Si cette personne décidait de se retirer, les initiateurs restants devraient désigner une nouvelle personne de contact.

De plus, il n'est précisé nulle part quel organe de la Chambre des députés devra aviser par courrier (simple ou recommandé?) le représentant concerné.

Il faudra clarifier le texte sous avis sur tous les points soulevés ci-avant.

Ad article 12

L'article 12, paragraphe (1), prévoit que, « *conformément à la législation européenne et nationale en matière de protection des données à caractère personnel, les données à caractère personnel transmises par les électeurs ayant participé à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ne servent qu'à des fins de vérification* ».

La Chambre se demande quelles « *fins de vérification* » sont visées par cette disposition. Elle estime que celle-ci manque de précision et de clarté et qu'elle n'est dès lors pas en phase avec les dispositions du règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD).

Il faudra déterminer avec plus de précision les finalités et le processus du traitement des données à caractère personnel ainsi que les personnes en charge de ce traitement. En effet, selon le RGPD, tout traitement de données à caractère personnel doit servir un but précis et il y a lieu d'informer les personnes concernées par le traitement des données des mesures prises afin de garantir la protection de leur vie privée. Cette information doit notamment porter sur les droits de consultation, de rectification, de transmission et de suppression définitive des données. À cet égard, les personnes concernées doivent avoir donné leur accord pour l'utilisation de leurs données personnelles.

* * *

Au vu de toutes les considérations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se montre réticente devant la proposition de loi lui soumise pour avis. Elle demande de la revoir à la lumière de toutes les observations formulées ci-avant et de mettre en place un véritable droit d'initiative législative en faveur des citoyens, avec une procédure simple, efficace et compréhensible, qui doit réellement pouvoir aboutir.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 octobre 2022.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF