

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires

et Employés publics

sur

le projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum

Par dépêche du 27 mai 2003, Monsieur le Premier Ministre a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

En août 1999, la déclaration gouvernementale avait annoncé une initiative législative destinée à *"inciter les citoyens à prendre une part plus active dans la vie politique entre deux échéances électorales."* Et voilà que le gouvernement met sur la table son remède qu'il situe, dès la première ligne de l'exposé des motifs, dans le contexte d'un déficit démocratique *"dont souffrent nos systèmes politiques"*. Le gouvernement retrousse les manches, il a situé le problème, il a concocté une médecine: le référendum!

Or, de l'avis de la Chambre, le référendum ne sera certainement pas la clé d'un renouveau démocratique dans notre pays. Le projet de loi s'attaque à un problème en grattant la surface, mais sans faire l'effort de s'attaquer aux causes profondes.

L'exposé des motifs développe les considérations théoriques qui doivent fonder le référendum dans le système politique et constitutionnel luxembourgeois. Malheureusement, ces considérations sont partiellement en contradiction les unes avec les autres, alors que d'autres, incontestables quant à leur substance, n'ajoutent rien à l'argumentation. Mais de grands malades n'ont-ils pas été guéris grâce à l'application d'un placebo?

Un déficit démocratique à Luxembourg? Affirmer son existence ne suffit pas. Il faut encore le situer: y a-t-il une de nos institutions qui ne remplit pas le rôle qui lui a été fixé par la Constitution? Le gouvernement? Le Parlement? Le Judiciaire? L'exposé des motifs n'implique rien de tel. Où alors y a-t-il déficit? Y a-t-il des couches dans la population luxembourgeoise qui sont éliminées de droit ou de fait de la participation aux élections? La Chambre n'a jamais entendu des plaintes dans ce sens. Au contraire, sa proposition de jadis visant à

généraliser le droit de vote en l'accordant aussi aux mineurs, qui se seraient exprimés par l'intermédiaire de la personne qui a à leur égard le droit et le devoir d'éducation, n'a même pas été discutée dans les enceintes officielles. Si la jeunesse luxembourgeoise n'est pas imbriquée dans le système, et si cette absence n'est pas perçue comme déficit, où alors le chercher?

Parmi les électeurs qui s'abstiennent de prendre part au vote? Ou qui choisissent de ne pas se prononcer? Un déficit? Ou le signe qu'il y a un problème caché, un problème qui est la cause d'une distanciation des électeurs qui ne se sentent plus concernés par les événements que nos responsables politiques leur proposent sur la scène de l'actualité? Si les spectateurs sont désintéressés ou écœurés, serait-ce parce que le spectacle ne leur paraît tout simplement pas suffisamment digne d'attention? Qu'ils ont l'impression qu'il ne les concerne pas? Qu'il s'agit d'un exercice imposé et que les acteurs montrent sans hésiter qu'il leur répugne?

Si les décisions politiques sont expliquées au public avec des arguments qui ne sont pas ceux qui ont motivé les décideurs, si les positions luxembourgeoises défendues aux conférences internationales ne sont pas discutées par le Parlement, si les conclusions de ces conférences ne sont pas analysées du point de vue de l'intérêt national, à quoi bon s'intéresser à la politique luxembourgeoise s'il n'y a plus d'intérêt luxembourgeois à défendre?

La fatigue signalée par les électeurs est simplement, de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, l'expression de la maturité des électeurs qui ont compris que les acteurs jouent un rôle qu'ils improvisent au fur et à mesure que se développent les événements. Si les acteurs luxembourgeois sur la scène nationale et internationale prétendent qu'ils n'ont plus aucune influence, que les événements et les situations les dépassent, que tout se déroule désormais à "*Bruxelles*", à quoi bon aller voter? Si les candidats à un siège au Parlement sortent des élections en tant que mandatés sans pour autant accepter le siège que les électeurs leur confient, mais déclarent dès la nuit des élections opter pour d'autres responsabilités, à quoi bon participer à des élections, comme candidat et comme électeur? Si les acteurs et les partis politiques ont un "*hidden agenda*", pour-

quoi se faire prendre pour des demeurés en acceptant des contrefaçons comme monnaie courante?

L'affirmation de l'exposé des motifs selon laquelle le projet de loi gouvernemental "*ouvre une voie très particulière permettant aux citoyens d'accéder à l'espace où se prennent les décisions politiques*" est suivie immédiatement du retrait de ces bonnes intentions puisque le référendum ne peut constituer en aucun cas une décision. Il est destiné à rester purement consultatif. Et le gouvernement d'affirmer qu'il espère ainsi obtenir une meilleure participation des citoyens à la vie politique et raviver le débat politique!

Décidément, le remède-miracle n'est que de la poudre aux yeux.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, pour sa part, ne considère pas que notre système politique souffre d'un déficit démocratique. Notre régime constitutionnel est conçu de façon à garantir la liberté des citoyens face aux emprises de leurs congénères et des autorités publiques et l'égalité politique des citoyens. La fraternité quant à elle n'a jamais été inscrite dans le catalogue des droits et devoirs citoyens. Au Grand-Duché, les lois n'ont jamais fait bon ménage avec les bons sentiments. Par contre, l'idée de la solidarité, dont le concept semble remonter à des sources chrétiennes, donc suspectes, fait son petit bout de chemin dans nos régions influencées par le capitalisme de modèle rhénan. Tout notre régime constitutionnel tourne autour des deux idées de la représentation des citoyens par les députés, et la responsabilité des gouvernants devant les députés. Il n'y a rien à améliorer là-dedans. Quant aux non-dits qui supportent l'édifice mais dont il est interdit de parler, ce sont les idées judéo-chrétiennes en voie de remplacement par le civisme distillé par la société civile.

Le projet gouvernemental entend modestement introduire dans notre système politique un moyen "*favorisant la participation des citoyens à la prise de décision politique entre les échéances électorales*". Rien de plus et rien de moins. Il s'agira donc de vérifier si le référendum, et la façon dont il est mis en oeuvre dans le projet de loi, peut aboutir à ce but.

Dans la mesure où le gouvernement veut fermer une brèche causée par la participation insuffisante du peuple "*au pouvoir de décision concernant les questions les plus importantes*", le référendum tel que proposé aura une portée nettement trop réduite: comme la Chambre l'a déjà dit, le référendum ne décide rien; son résultat sera toujours purement consultatif et la Chambre des Députés aura le dernier mot. Nous sommes donc loin d'une décision populaire qui s'imposerait aux autorités en place. Si le gouvernement est d'avis que "*les représentants du peuple doivent en principe garder la plénitude de leur pouvoir de décision à l'issue de toute consultation populaire et ce indépendamment du type de référendum*", alors le référendum ne sera rien d'autre qu'un vaste spectacle destiné à permettre au peuple de se défouler, de jouer aux décideurs, de tourner le pouce vers le haut ou vers le bas dans la prétention dérisoire de participer ainsi davantage à l'exercice du vrai pouvoir. Les foules romaines dans le Circus Maximus y étaient habituées.

La Chambre en arrive donc au constat que le référendum, tel que proposé par le projet de loi, loin de constituer une réponse aux problèmes qui se manifestent dans notre société politique, contribuera à la longue à renforcer le sentiment d'impuissance des électeurs.

* * *

Quant au texte du projet de loi, la Chambre n'entend pas entrer dans les détails, mais elle se limite à relever des imperfections qui lui paraissent criardes et à proposer des changements là où ils lui semblent pouvoir améliorer l'approche choisie par le gouvernement. Elle voudrait toutefois relever dès le départ que même avec ces changements, le projet ne lui paraît pas plus apte à atteindre les buts annoncés par le gouvernement que si le texte initial restait inchangé.

A l'article 2, les définitions fournies par les n^{os} 1 et 2 utilisent le mot "*populaire*" qui peut se comprendre comme "*est populaire ce qui plaît au peuple*"; dans un Etat démocratique, le "*peuple*" ne joue pas de rôle institutionnel. Il serait plus juste de parler d'"*initiative citoyenne*" et de "*proposition de loi d'initiative citoyenne*". L'arrière-goût de "*plebs*" qui se retrouve dans le mot "*populaire*" (comme dans la "*cuisine populaire*") n'est pas fait, aux yeux de la Chambre,

pour préférer ce dernier à une référence au citoyen-électeur, pivot de la démocratie représentative.

Sous les n^{os} 8, 9 et 10, l'emploi des termes "*demande visant l'organisation d'un référendum*" passe à côté du problème: les citoyens qui prennent l'initiative du référendum ne demandent rien du tout; ils ne demandent surtout rien au gouvernement; ils proposent aux autres électeurs un projet de texte sur lequel tous les électeurs auront à se prononcer, si le soutien est suffisant pour transformer l'initiative en vue du référendum, en référendum véritable.

L'article 5 fait apparaître un problème qui n'a pas été résolu par le texte du projet de loi: le caractère plus ou moins représentatif du groupe des électeurs qui prennent l'initiative pour lancer un référendum. Si cinq électeurs suffisent, et s'il suffit qu'ils présentent l'intitulé et le texte de la proposition de loi dont ils prennent l'initiative, le pays risque d'être submergé par les initiatives les plus surprenantes. Puisqu'il n'y a qu'une barrière insignifiante au début de l'initiative, toute initiative donnera lieu à la procédure d'ouverture de la collecte des signatures des électeurs qui voudront soutenir l'initiative des cinq premiers. Comme cette procédure de collecte des signatures n'est pas sans coût, il vaudrait mieux renforcer davantage le droit d'entrée. Le projet de loi semble admettre qu'il n'y aura que des initiatives portant sur des questions fondamentales qui, comme le souligne l'exposé des motifs, "*se posent inévitablement dans l'organisation complexe de notre vie publique contemporaine*". C'est faire peu de cas de l'imagination de nos concitoyens qui se découvriront de nombreuses causes dignes de faire l'objet d'une modification des lois existantes, ou d'une nouvelle loi. Du remplacement de la conduite à droite par celle à gauche, de l'interdiction des jeux de hasard, du droit ou de l'interdiction de consommer des boissons alcoolisées en public, il n'y a qu'un pas jusqu'à l'interdiction de la chasse et de la pêche. A moins que le foisonnement d'initiatives soit le but recherché par le gouvernement.

L'article 12 donne au Premier Ministre le droit de "*faire droit*" à l'initiative; le commentaire des articles utilise la formule de "*décide que la demande d'introduction est recevable*". Le texte ne devrait-il pas préciser que le Premier Ministre n'est juge que de la recevabilité formelle, mais non pas de la recevabilité quant au fond? S'il suffit au

Premier Ministre de considérer une initiative comme étant superflue, non fondée, exotique, inopportune, le droit d'initiative des citoyens se retrouvera réduit à néant. Le Premier Ministre ne peut pas être doté d'un droit arbitraire de retenir ou de rejeter une initiative.

Le délai de quinze jours que l'article 24 donne à chaque commune et que l'article 25 donne au Premier Ministre pour faire le comptage des signatures est surprenant; le jour d'élections législatives, le résultat est connu quelques heures après la fermeture des locaux de vote. Un mois pour annoncer le résultat d'une initiative en vue de l'organisation d'un référendum, c'est donc un peu trop.

La Chambre constate par ailleurs que les textes portant sur différentes procédures, notamment de collecte des signatures et de l'organisation et de la constatation du résultat du référendum se retrouvent identiquement dans plusieurs chapitres différents du projet de loi. Elle estime qu'il devrait être possible de raccourcir sensiblement le texte et de diminuer le nombre des articles pour peu qu'un même texte ne soit utilisé qu'une seule fois dans l'ensemble du corps du texte du projet de loi. Il suffirait de procéder à cet effet à une réorganisation des sections et chapitres.

Le Chapitre IV du Titre III pourrait être éliminé presque entièrement, si les règles applicables dans le contexte de la loi électorale étaient rendues applicables dans le contexte du référendum. Au lieu de 172 articles, le projet de loi n'en comporterait plus qu'une centaine.

En conclusion, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle que ces quelques observations relatives au texte sont faites à titre tout à fait subsidiaire puisqu'elle estime que le projet n'est pas de nature à atteindre l'objectif qu'il vise, c'est-à-dire qu'il n'est guère susceptible de remplir une lacune démocratique inexistante.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 décembre 2003.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG