

N° 5132<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

---

---

**PROJET DE LOI****relative à l'initiative populaire en matière législative  
et au référendum**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL**

(11.6.2004)

Par lettre en date du 18 juin 2003, le ministre d'Etat a saisi pour avis notre chambre du projet de loi relatif à l'initiative populaire en matière législative et au référendum.

\*

**INTRODUCTION:****Les instruments de démocratie directe, des moyens  
pour concurrencer ou pour compléter la démocratie représentative?**

Notre chambre prend note de la volonté du Gouvernement d'introduire des instruments de démocratie directe comme l'initiative populaire en matière législative et le referendum afin de remédier au déficit démocratique de notre société.

Le referendum, expression la plus accomplie du Souverain, est un instrument qui permet soit au parlement (articles 51 §7 et 114 de la Constitution) de demander l'avis de l'électorat sur un projet ou une proposition de loi ou sur toute question d'intérêt général ainsi que sur toute révision constitutionnelle soit à l'électorat lui-même (articles 33 du projet de loi et 114 de la Constitution) de se prononcer en cas de refus par le parlement d'adopter la proposition de loi populaire et en cas de révision de la Constitution.

L'initiative populaire en matière législative va encore plus loin que le referendum dans la mesure où elle permet à une partie de l'électorat de prendre l'initiative de faire légiférer elle-même soit en élaborant une loi nouvelle soit en modifiant ou en abrogeant une loi existante.

En ce qui concerne le recours au referendum par le parlement, hypothèse prévue aux articles 51 §7 et 114 de la Constitution, notre chambre se pose néanmoins la question de savoir si le referendum doit avoir un caractère consultatif ou obligatoire. Notre chambre constate que l'auteur du projet de loi s'est prononcé en faveur du caractère consultatif, c.-à-d., que le parlement n'est pas lié par le résultat du referendum, mais qu'il reste libre de disposer comme il l'entend.

Notre chambre se demande s'il est concevable et légitime – dans les hypothèses où le parlement a recours au referendum et que les conditions de mise en œuvre de ce dernier sont remplies – que le parlement prend une décision ou un acte législatif en sens contraire du résultat du referendum? Sans vouloir se prononcer pour le caractère consultatif ou obligatoire du referendum des articles 51 §7 et 114 de la Constitution, notre chambre fait toutefois remarquer que „la participation active des citoyens“, expression favorite de l'auteur du projet de loi, risque d'être réduite à sa portion la plus congrue lorsque le parlement, qui recourt au referendum, n'est pas lié par le résultat de ce dernier.

Malgré les conditions très rigoureuses de mise en œuvre de ces instruments, notre chambre aimerait néanmoins porter l'attention sur certains risques auxquels pourrait aboutir le recours aux instruments de démocratie directe.

\*

## **I. LES INSTRUMENTS DE DEMOCRATIE DIRECTE, UNE REVALORISATION POUR LA DEMOCRATIE SOUS CERTAINES CONDITIONS!**

### **1. Le recours aux instruments de démocratie directe par le parlement ne doit pas constituer un moyen pour les élus de se défaire de leur propre responsabilité!**

Au lieu d'assumer leur mandat au nom et pour le compte de la volonté générale des électeurs, notre chambre se demande si les élus ne risquent pas de succomber à la tentation de se défaire, plus souvent que par le passé, de leur propre responsabilité en recourant – avant de prendre eux-mêmes une décision – au referendum prévu dans le cadre des articles 51 §7 et 114 de la Constitution?

Notre chambre est d'avis que la demande du parlement de recourir au referendum doit rester l'exception.

La crainte de voir le parlement abuser du referendum a également suscité l'attention du professeur Blaise Knapp qui, dans sa contribution aux travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin sous la direction de Francis Delpérée intitulés „la participation directe du citoyen à la vie politique et administrative“ a retenu ce qui suit:

*Les instruments de la démocratie directe permettent aussi à l'autorité de fuir devant ses propres responsabilités notamment lorsque le recours à un tel instrument de démocratie directe est décidé par elle. Plutôt que de prendre en charge une décision impopulaire ou difficile, l'autorité peut être tentée de soumettre la question au peuple qui décidera pour elle.*

### **2. Le recours aux instruments de participation des citoyens ne doit pas frayer la voie au populisme!**

Notre chambre craint que le recours au référendum et à l'initiative populaire ne risque de dénaturer l'objectivité de thèmes forts importants – comme p. ex. l'adoption du projet de Constitution européenne – au profit de groupes de pression qui sont tant de nature politique que de nature médiatique.

Cette crainte est d'autant plus justifiée que pour les gouvernants et élus, ce ne sera pas forcément le débat sur le contenu d'un sujet en tant que tel qui prime, mais – en vue des élections prochaines – l'identification et la profilation de ceux-ci à travers le sujet qu'ils entendent soumettre à l'approbation des électeurs.

Comme le souligne à juste titre Jean Rivero lors des „Travaux des XIIes Journées d'études juridiques Jean Dabin sous la direction de Francis Delpérée“, *la participation à la vie politique, si elle prend la forme d'un referendum fait à chaud au lendemain d'un événement qui, amplifié par les médias, a bouleversé l'opinion, peut aboutir à l'adoption d'une loi reflétant la colère et non la sagesse.*

Pour éviter un referendum „fait à chaud“, il faut qu'au cours d'une campagne d'information préliminaire (réunions d'information, tables rondes, séminaires etc.) précédant le referendum, le citoyen soit mis en mesure de connaître tous les tenants et aboutissants de la problématique soumise au referendum.

La difficulté pour le citoyen réside dans le fait de peser les arguments des protagonistes et des antagonistes d'un sujet. Tel n'est pas chose facile surtout si l'on doit par exemple évaluer le „pour“ et le „contre“ du futur traité de l'Union européenne. En effet, il est plus facile pour les antagonistes de propager des peurs auprès de l'opinion publique qu'aux protagonistes de rassurer.

Abstraction faite des deux mises en garde précitées, notre chambre aimerait néanmoins attirer l'attention du Gouvernement qu'à côté des instruments de démocratie directe tels que prévus par le présent projet de loi, il existe d'ores et déjà des instruments de démocratie participative qu'il échet de parfaire.

## II. L'APPROFONDISSEMENT D'AUTRES INSTRUMENTS EN VUE D'UNE DEMOCRATIE PLUS PARTICIPATIVE

### 1) Le droit d'initiative des chambres professionnelles

Ainsi les chambres professionnelles disposent-elles d'un droit d'initiative. L'article 38 de la loi du 4 avril 1924 prévoit que la chambre a le droit de faire des propositions au Gouvernement, que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des députés, lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci.

Comme ni le Gouvernement ni la Chambre des députés ne sont cependant obligés de donner une suite à ce genre de proposition, notre chambre estime que, si le Gouvernement veut vraiment renforcer la démocratie participative, il devra renforcer le droit d'initiative des chambres professionnelles.

### 2) Le droit de pétition

En ce qui concerne le droit de pétition prévu par l'article 27 de la Constitution, notre chambre juge également nécessaire de valoriser celui-ci notamment par l'introduction d'une procédure qui permettrait au citoyen de suivre le traitement d'une telle pétition et, le cas échéant, de prévoir l'intervention du médiateur si la pétition est classée ad acta.

\*

## III. ANALYSE DES ARTICLES

### *Ad article 11. dernier alinéa*

Notre chambre se pose la question de savoir si le dernier alinéa de l'article 11 n'est pas en contradiction avec les articles 6 et 7. Tandis que le premier texte prévoit que la Chambre des députés peut refuser une proposition de loi pour non-recevabilité, les deux autres textes disposent qu'il appartient au Premier ministre de décider de la recevabilité de la proposition de loi.

Notre chambre est d'avis que si le Premier ministre décide de la recevabilité de la proposition de loi, la Chambre ne peut rejeter celle-ci que quant au fond et non quant à la recevabilité.

### *Ad article 28*

Voir remarque ad article 11, dernier alinéa.

### *Ad articles 29 et 30*

Il ya lieu de remplacer le terme de „recevabilité“ par celui de „bien-fondé“.

Sous réserve des observations formulées ci-dessus, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle marque son accord au projet de loi sous rubrique.

Luxembourg, le 11 juin 2004

*Pour la Chambre de Travail,*

*Le Directeur,*  
Marcel DETAILLE

*Le Président,*  
Henri BOSSI

