

N° 5132<sup>3</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 DES EMPLOYES PRIVES**

(25.3.2004)

**SOMMAIRE**

1. L'initiative populaire en matière législative
  - 1.1. L'introduction d'une initiative populaire
  - 1.2. La collecte des signatures
  - 1.3. Le résultat de la collecte des signatures
  - 1.4. La saisine de la Chambre des Députés
  - 1.5. Le vote par la Chambre des Députés sur la proposition de loi populaire
  - 1.6. Le droit de retrait
2. Le référendum sur initiative populaire en matière législative
  - 2.1. Le déclenchement du référendum sur initiative populaire en matière législative
  - 2.2. La collecte des signatures et son résultat
  - 2.3. L'organisation du référendum
  - 2.4. Le droit de retrait
  - 2.5. Le sort du référendum
3. Le référendum prévu à l'article 51, paragraphe 7, de la Constitution
4. Le référendum prévu à l'article 114 de la Constitution
5. Les modalités du référendum

\*

Par lettre du 27 mai 2003, Monsieur Jean-Claude Juncker, ministre d'Etat, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

*1. La Chambre des Employés Privés accueille favorablement l'initiative gouvernementale qui vise à stimuler la participation active des citoyens à la vie politique. Le Gouvernement entend pour cela créer un nouvel instrument, l'initiative populaire en matière législative, et raviver un autre dispositif que le Luxembourg a déjà connu au cours de son histoire, le référendum.*

*2. La CEP•L se prononce pour le recours au référendum, mais uniquement dans des cas de figure exceptionnels comme ils se sont déjà présentés trois fois dans l'histoire luxembourgeoise.*

3. Le référendum est introduit dans la Constitution luxembourgeoise par la révision constitutionnelle de 1919. Depuis, l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution prévoit 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“.

4. Le premier référendum de l'histoire du Luxembourg qui a lieu le 28 septembre 1919 constitue alors en fait un double référendum. Le même jour, les Luxembourgeois sont appelés à se prononcer sur le statut de l'Etat ainsi que sur une union économique éventuelle avec la France.

Ils se prononcent à de larges majorités pour le maintien de la dynastie sous la Grande-Duchesse Charlotte et pour une union économique avec la France.

5. Le deuxième, ou si l'on veut, le troisième référendum de l'histoire du Luxembourg se déroule le 6 juin 1937. Les citoyens sont appelés à se prononcer sur une loi, la „loi muselière“, qui, adoptée à une large majorité à la Chambre des Députés, rencontre une forte opposition extraparlamentaire menée notamment par les syndicats.

Ces derniers voient dans cette loi une atteinte à la liberté d'opinion. La loi „pour la défense de l'ordre politique et social“ interdit l'appartenance à tout groupement dont „l'activité tend à abolir ou à changer par la violence ou par tout autre moyen illicite la Constitution“. Elle visait avant tout le parti communiste.

Suite à la forte opposition extraparlamentaire, le Gouvernement Bech décide de soumettre l'application de la loi à un référendum. Ce référendum se solde par une légère majorité contre l'entrée en vigueur de la loi.

6. La CEP•L estime que le référendum doit constituer un instrument qui sera limité à des questions de société d'une importance majeure pour le pays comme les trois précédentes. En règle générale, les représentants élus à la Chambre des Députés doivent assumer leur responsabilité et prendre les décisions qui s'imposent.

Pour cette raison, la Chambre des Employés Privés approuve les conditions restrictives permettant de déclencher un référendum suite à une initiative populaire (cf. infra). Il sera de toute évidence difficile pour un petit groupe de citoyens, voire pour le citoyen isolé, de provoquer un référendum.

7. Si le Gouvernement entend favoriser la participation des citoyens à la vie politique, la Chambre des Employés Privés tient à relever dans ce contexte qu'il existe déjà des dispositifs permettant de créer une démocratie plus participative.

En effet, les Chambres professionnelles ont, conformément à la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de Chambres professionnelles à base électorale, un droit d'initiative en matière législative. Citons à titre d'exemple l'article 38 de la loi précitée concernant la Chambre des Employés Privés: „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.“

La Chambre des Députés n'est cependant pas obligée de donner une suite à ce genre de proposition. Notre Chambre estime que, si le Gouvernement s'efforce vraiment de favoriser une démocratie plus participative, il devrait également se concentrer sur le renforcement des instruments qui existent déjà.

Ainsi la Chambre des Employés Privés est d'avis que le Gouvernement devrait valoriser le droit d'initiative en matière législative des Chambres professionnelles qui pourrait constituer un élément important en vue de la promotion de la démocratie participative.

8. Aussi, la Chambre des Employés Privés souligne-t-elle la nécessité de sensibiliser la population à des sujets d'actualité politique, notamment par l'organisation de réunions d'information ayant pour objectif de stimuler l'intérêt des citoyens au débat politique.

## 1. L'INITIATIVE POPULAIRE EN MATIERE LEGISLATIVE

9. L'initiative populaire en matière législative peut viser l'élaboration d'une loi nouvelle ou bien la modification, voire l'abrogation d'une loi existante.

10. Elle est limitée au domaine de la loi ordinaire. Les lois ordinaires sont toutes celles qui n'ont pas été faites dans les formes spéciales prescrites pour les lois constitutionnelles. Normalement, elles s'occupent d'autres questions que celles qui sont du domaine propre de la Constitution.

Aller plus loin dans le sens d'un rétrécissement du champ de l'initiative populaire, en retirant par exemple les matières réservées par la Constitution à la loi, aurait, de l'avis du Gouvernement, le désavantage de diminuer la lisibilité du nouveau dispositif et de vider le nouveau droit conféré aux citoyens d'une grande partie de sa substance.

La distinction entre les deux types de loi est nécessaire à cause de la supériorité de la Constitution sur les lois ordinaires. En effet, selon l'article 113 de la Constitution, „aucune disposition de la Constitution ne peut être suspendue“.

Ainsi, une loi ordinaire qui comprend des dispositions inconciliables avec la Constitution serait à considérer comme nulle et sans valeur.

Les dispositions de la Constitution s'imposent aussi au législateur afin de protéger les droits fondamentaux des citoyens des atteintes du législateur.

### 1.1. L'introduction d'une initiative populaire

11. Pour déclencher la procédure, un comité d'initiative composé de cinq électeurs doit présenter une demande dans ce sens au Premier ministre. Ce dernier décide, endéans le délai d'un mois, si la demande est recevable quant à la forme et au respect du champ d'application.

Selon le commentaire des articles, conformément au droit commun, cette décision est susceptible d'un recours devant le Tribunal administratif qui n'est pas suspensif.

12. Pour être recevable, elle doit comporter l'intitulé et le texte de la proposition de loi populaire, rédigée en bonne et due forme, les coordonnées et signatures des membres du comité d'initiative, l'attestation de leur inscription sur les listes électorales ainsi que l'adresse du comité d'initiative.

Par ce formalisme, le Gouvernement entend entourer le recours à outil de l'initiative populaire du sérieux nécessaire et permet d'encadrer publiquement le comité d'initiative.

Aucune initiative populaire ne peut être présentée trois mois avant et trois mois après la date fixée pour les élections législatives.

*13. La Chambre des Employés Privés est d'avis que, malgré ce formalisme exigé pour lancer la procédure, le Premier ministre risque d'être saisi d'un nombre élevé d'initiatives populaires qui, même si elles respectent toutes les conditions de forme, pourraient se révéler insuffisamment réfléchies.*

*Pour cette raison, la Chambre des Employés Privés estime que le seuil de cinq citoyens nécessaires pour lancer la procédure n'est pas assez élevé pour garantir le sérieux nécessaire de l'initiative.*

*Elle propose de conditionner le lancement même de l'initiative à un appui plus fort dans la population. Il faudrait à ses yeux un nombre plus élevé de citoyens supportant l'initiative populaire en matière législative pour éviter une multitude de demandes qui seraient éventuellement peu modérées et peu réfléchies tout en respectant pourtant les conditions de forme et du champ d'application.*

14. Si le Premier ministre juge la demande recevable, il publie l'intitulé et le texte de la proposition ainsi que les coordonnées des membres du comité d'initiative dans le Mémorial B. En même temps, il fixe le début et la fin de la période de trois mois de collecte de signatures. Cette collecte commence deux mois après la publication au Mémorial, ces deux mois permettant de lancer le débat sur la proposition.

15. Une initiative populaire qui n'a pas abouti à cause de l'insuffisance du nombre de signatures ne pourra être représentée qu'après un délai de deux ans. Le même délai vaut pour une proposition qui n'a pas été adoptée par la Chambre des Députés dans les termes de la proposition initiale, qui a été rejetée par la Chambre des Députés, qui a fait l'objet d'un retrait du rôle des affaires ou qui n'a pas obtenu la majorité des suffrages valablement exprimés lors d'un référendum.

Une proposition de loi populaire non retenue par la Chambre des Députés au stade de la recevabilité ne pourra plus être représentée.

## **1.2. La collecte de signatures**

16. La proposition de loi populaire doit recueillir les signatures de 10.000 électeurs pour qu'elle puisse être présentée à la Chambre des Députés. Les électeurs doivent se rendre en personne auprès de la commune de leur domicile électoral et s'inscrire sur les listes prédisposées. Le caractère officiel de ces listes facilitera les contrôles *a posteriori*.

Seuls les électeurs inscrits sur les listes électorales pour les élections législatives le jour qui précède celui où la collecte des signatures débute sont autorisés à apposer leur signature. Les signatures multiples ou par procuration sont interdites.

La signature vaut soutien de l'initiative populaire.

17. La confection, l'impression et la mise à disposition des listes d'inscription incombent au Premier ministre. Il en est de même de l'impression et de la mise à disposition du texte de la proposition de loi populaire. Les frais y relatifs sont à charge de l'Etat.

Les communes sont responsables de l'information des électeurs sur les possibilités de consultation du texte de la proposition ainsi que sur les horaires pendant lesquels les inscriptions peuvent être reçues.

## **1.3. Le résultat de la collecte des signatures**

18. Chaque commune dispose de quinze jours pour faire le décompte des inscriptions reçues, nulles et valables. A l'échéance de ce délai, les résultats obtenus et les listes d'inscription sont transmis au Premier ministre qui dispose de quinze jours pour vérifier les résultats et déterminer le total, pour l'ensemble des communes, des inscriptions reçues, nulles et valables.

Les résultats sont notifiés au comité d'initiative et publiés au Mémorial B au plus tard un mois après la fin de la collecte des signatures. La publication fait courir un délai d'un mois pendant lequel les résultats peuvent être contestés (recours suspensif).

19. L'initiative a abouti si le nombre d'inscriptions valables correspond au moins à 10.000.

## **1.4. La saisine de la Chambre des Députés**

20. En cas d'aboutissement de l'initiative populaire, le Premier ministre transmet la proposition de loi populaire à la Chambre des Députés. Dans une des trois séances qui suivent la transmission, la Chambre des Députés se prononce sur la recevabilité de la proposition comme en matière de proposition de loi d'origine parlementaire conformément à son règlement intérieur.

Si la Chambre des Députés décide que la proposition est recevable, celle-ci suit le cours normal de la procédure législative.

Si la Chambre des Députés décide que la proposition n'est pas recevable, elle doit motiver sa décision qui met définitivement fin à l'initiative populaire.

La Chambre des Députés communique sa décision au Premier ministre qui informe alors le comité d'initiative.

*21. La CEP•L estime qu'il est incohérent que la Chambre des Députés juge encore sur la recevabilité d'une proposition de loi qui a déjà trouvé l'aval du Premier ministre et qui est donc, dans une certaine mesure, assimilée à un projet de loi.*

*Notre Chambre est d'avis que la collecte des signatures nécessaires devrait lancer la procédure consultative sans que la Chambre des Députés ne doive encore se prononcer sur la recevabilité.*

*Selon le commentaire de l'article 6 relatif au contrôle de la recevabilité par le Premier ministre, il serait préférable que ce dernier se limite „à de simples questions d'ordre formel, ainsi qu'au respect du champ d'application, afin d'éviter au pouvoir exécutif de se prononcer sur toute question de recevabilité touchant directement le fond d'une proposition de loi populaire. Le contrôle sur le fond se fera a posteriori au niveau de la Chambre des Députés“.*

*Si le législateur entend maintenir ce contrôle sur le fond a posteriori au niveau de la Chambre des Députés, la Chambre des Employés Privés estime qu'il faudrait préciser dans le texte de loi les motifs pour lesquels la Chambre des Députés peut rejeter une proposition de loi.*

*Une motivation nous semble indispensable vu les implications d'une irrecevabilité prononcée par la Chambre des Députés: lorsque la proposition de loi populaire n'a pas été retenue par la Chambre des Députés au stade de la recevabilité, elle ne pourra plus être représentée.*

### **1.5. Le vote par la Chambre des Députés sur la proposition de loi populaire**

22. Lorsque la Chambre des Députés adopte la proposition de loi populaire telle quelle, la loi entre en vigueur conformément au droit commun.

23. L'adoption de la proposition de loi populaire dans des termes différents de la proposition initiale est soumise à deux votes séparés d'un intervalle de trois mois au moins.

Le second vote a lieu après:

- l'expiration des trois mois si aucune demande d'un référendum n'est présentée dans les deux mois qui suivent le premier vote;
- la publication au Mémorial B du résultat de la collecte des signatures en vue de l'organisation d'un référendum si la demande d'un référendum n'a pas abouti;
- la publication du résultat du référendum au Mémorial B.

### **1.6. Le droit de retrait**

24. Tant que le comité d'initiative n'a pas reçu de notification par la Chambre des Députés sur la recevabilité de la proposition de loi populaire, il peut mettre un terme à son initiative par simple déclaration au Premier ministre signée par la majorité absolue des membres du comité d'initiative.

\*

## **2. LE REFERENDUM SUR INITIATIVE POPULAIRE EN MATIERE LEGISLATIVE**

25. Le référendum sur initiative populaire en matière législative, qui a un caractère consultatif, porte sur:

- un texte de loi issu d'une initiative populaire, mais remanié par la Chambre des Députés lors d'un premier vote,
- un texte de proposition de loi populaire rejeté par la Chambre des Députés par un vote négatif ou
- un texte de proposition de loi populaire qui a été retiré du rôle des affaires.

### **2.1. Le déclenchement du référendum sur initiative populaire en matière législative**

26. La demande en vue de l'organisation d'un référendum sur initiative populaire en matière législative doit émaner d'un comité d'initiative composé de cinq électeurs. Cette demande doit être adressée au Premier ministre au plus tard deux mois après le vote de la Chambre des Députés.

Dans les quinze jours de sa saisine, le Premier ministre décide si la demande satisfait aux exigences fixées par le présent projet de loi.

La demande d'organisation d'un référendum qui n'a pas abouti à cause de l'insuffisance du nombre de signatures ne pourra être représentée. Il en est de même si le texte soumis au référendum n'a pas obtenu la majorité des suffrages valablement exprimés.

Si le Premier ministre juge la demande recevable, il publie l'intitulé et le texte sur lequel porte la demande de référendum ainsi que les coordonnées des membres du comité d'initiative au Mémorial B. En même temps, il fixe le début et la fin de la période de trois mois de collecte de signatures. Cette collecte commence deux mois après la publication au Mémorial.

## 2.2. La collecte des signatures et son résultat

27. Un référendum est tenu si la demande a recueilli au moins 25.000 signatures d'électeurs. Les autres dispositions relatives à la collecte des signatures et son résultat sont identiques à celles relatives à l'introduction d'une initiative populaire.

## 2.3. L'organisation du référendum

28. Si les 25.000 signatures requises ont été réunies, le Gouvernement doit organiser un référendum dans les six mois, à moins qu'il ne s'agit d'une année au cours de laquelle ont lieu des élections législatives. Dans ce dernier cas, le délai est prorogé de six mois.

Le jour du déroulement du référendum doit être un dimanche ou un jour férié légal. Au cours de l'année pendant laquelle ont lieu les élections législatives, aucun référendum ne peut avoir lieu trois mois avant et trois mois après la date de ces élections.

La décision d'organiser le référendum prend la forme d'un règlement grand-ducal qui fixe la date et les questions soumises au référendum.

## 2.4. Le droit de retrait

29. Tant que le règlement grand-ducal n'est pas entré en vigueur, le comité d'initiative peut retirer sa demande d'organisation du référendum par simple déclaration au Premier ministre signée par la majorité absolue des membres du comité d'initiative.

## 2.5. Le sort du référendum

30. La Chambre des Députés décide des suites du référendum dans une des trois séances suivant la proclamation du résultat.

Lorsqu'elle décide de confirmer le texte adopté lors du premier vote, elle doit le voter une deuxième fois dans les mêmes termes.

\*

*31. La Chambre des Employés Privés est d'avis que la nouvelle procédure de collecte de signatures permettant de lancer une initiative populaire en matière législative ou un référendum est très restrictive. Il sera en effet difficile de rassembler 10.000 signatures, voire quasi impossible d'en collecter 25.000.*

*Selon le recensement de la population du Statec effectué en 2001, la population totale du Luxembourg s'élève à 439.539 personnes dont 277.254 Luxembourgeois. Parmi ces 277.254 Luxembourgeois, 218.652 sont en âge de voter.*

*Pour lancer une initiative populaire en matière législative, il faudrait donc collecter la signature de 4,6% des personnes qui sont en droit de signer. Pour lancer un référendum sur une telle proposition, il faudrait collecter 11,4% des signatures possibles.*

*Le sujet du référendum devra donc mobiliser plus d'un dixième de la population en droit de signer.*

*32. La Chambre des Employés Privés accueille favorablement cette condition assez restrictive. Un tel référendum doit en effet être réservé aux grands sujets cruciaux pour l'avenir du pays. Il importe d'éviter un recours trop fréquent au référendum pour n'importe quel sujet.*

*33. Bien que la Chambre des Employés Privés approuve toute mesure visant à favoriser la démocratie participative, elle estime néanmoins que les députés élus doivent assumer leur responsabilité et prendre les décisions nécessaires sur base du mandat qui leur a été conféré.*

*En effet, selon Pierre Majerus, l'Etat luxembourgeois est une démocratie représentative, sous la forme d'une monarchie constitutionnelle, avec une certaine place réservée au gouvernement direct de la nation. Le gouvernement est donc représentatif par l'intermédiaire des mandataires élus. Dans certains cas, la nation participe directement au gouvernement par voie de consultation directe ou de référendum.*



*Toutefois, rappelons-le, la CEP•L estime que le recours au référendum devrait rester l'exception et se limiter aux questions de société importantes du pays.*

*Si les auteurs du projet constatent que le citoyen ne prend en définitive aucune décision, la CEP•L estime qu'il s'agit là d'une des caractéristiques inhérentes à un régime de démocratie parlementaire qu'est le Luxembourg selon l'article 51, § 1 de la Constitution.*

\*

### **3. LE REFERENDUM PREVU A L'ARTICLE 51, PARAGRAPHE 7, DE LA CONSTITUTION**

34. Sur demande de deux tiers des membres de la Chambre des Députés, un référendum consultatif peut être organisé sur tout projet ou proposition de loi ou sur toute question d'intérêt général. Le vote par procuration n'est pas admis.

Il incombe à la Chambre des Députés de fixer les règles relatives à la présentation d'une telle demande.

Le Gouvernement doit organiser le référendum dans les six mois de la demande, à moins qu'il ne s'agit d'une année au cours de laquelle ont lieu des élections législatives. Dans ce dernier cas, le délai est prorogé de six mois.

Le jour du déroulement du référendum doit être un dimanche ou un jour férié légal. Au cours de l'année pendant laquelle ont lieu les élections législatives, aucun référendum ne peut avoir lieu trois mois avant et trois mois après la date de ces élections.

La décision d'organiser le référendum prend la forme d'un règlement grand-ducal qui fixe la date et les questions soumises au référendum.

La Chambre décide des suites du référendum dans une des trois séances suivant la proclamation du résultat.

\*

### **4. LE REFERENDUM PREVU A L'ARTICLE 114 DE LA CONSTITUTION**

35. Dans deux cas, une proposition de révision constitutionnelle adoptée par la Chambre des Députés peut être soumise à un référendum consultatif:

- si demande en est faite dans les deux mois par un quart des députés ou
- si demande en est faite dans les deux mois par 25.000 électeurs.

Si la demande aboutit, la deuxième délibération de la Chambre des Députés ne peut avoir lieu qu'après la proclamation du résultat du référendum.

36. Si la demande émane des députés, le Gouvernement doit organiser le référendum dans les six mois de la demande, à moins qu'il ne s'agisse d'une année au cours de laquelle ont lieu des élections législatives. Dans ce dernier cas, le délai est prorogé de six mois.

37. Si la demande émane des électeurs, la même procédure est suivie que pour les autres collectes de signatures. Après sa saisine, le Premier ministre dispose toutefois de trois jours seulement pour décider de la suite à donner à une demande de collecte de signatures.

38. Le sort du référendum est le suivant:

- si une majorité des électeurs s'est valablement prononcée pour le texte soumis, la Chambre des Députés peut adopter la révision constitutionnelle lors d'un deuxième vote;
- dans le cas contraire, la Chambre des Députés ne peut plus adopter la proposition de révision constitutionnelle lors d'un second vote.

39. A ce sujet, la Chambre des Employés Privés tient à citer l'exposé des motifs du projet de loi qui stipule 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“.

Ceci n'est manifestement pas le cas, puisque dans le cas d'un résultat négatif d'un référendum sur une révision constitutionnelle, la Chambre des Députés ne peut pas outrepasser la volonté des électeurs, c'est-à-dire qu'elle ne peut plus adopter la proposition de révision constitutionnelle lors d'un second vote.

\*

## 5. LES MODALITES DU REFERENDUM

40. Pour le déroulement du référendum, le pays forme une circonscription unique.

Le vote est obligatoire conformément aux dispositions de la loi électorale.

Toute personne qui n'est pas inscrite sur la liste électorale pour les élections législatives tenue par sa commune, n'est pas admise à voter, sauf si elle se présente munie d'une décision du bourgmestre de la commune de résidence ou d'une autorité de justice constatant qu'elle a le droit de vote dans la commune.

Le référendum a abouti lorsqu'une majorité des électeurs s'est valablement exprimée en faveur du texte soumis au référendum.

\*

41. Sous réserve des remarques élaborées ci-dessus, la Chambre des Employés Privés marque son accord au présent projet de loi.

Luxembourg, le 25 mars 2004

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING