

N° 5132²

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 METIERS

(15.1.2004)

1. LE CONTEXTE POLITIQUE

Dans le cadre de son programme pour la législature 1999-2004, le Gouvernement avait clairement affiché sa détermination d'associer la population de manière plus directe au processus de décision en déclarant, dans le chapitre intitulé „*Vers une société ouverte et participative*“, vouloir „*faire de notre société une société participative, où celui qui veut exprimer son avis pourra le faire, ou participer aux décisions*“. Aussi, toujours dans le même chapitre, le Gouvernement avait-il esquissé dès le départ la voie qu'il comptait privilégier pour concrétiser ses intentions en faisant référence aux procédures du référendum et de l'initiative populaire en matière législative.

Le présent projet de loi a pour objet de donner corps aux intentions et aux déclarations du Gouvernement par l'introduction d'une dose substantielle de démocratie directe dans le processus de décision démocratique par représentation, et ceci moyennant le recours simultané à plusieurs outils à la fois:

- l'initiative populaire en matière législative,
- le référendum sur initiative populaire en matière législative,
- le référendum sur initiative de la Chambre des Députés en matière législative ou pour des questions d'intérêt général (prévu à l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution),
- le référendum sur initiative populaire ou sur initiative de la Chambre des Députés en matière de révision constitutionnelle (prévu à l'article 114 de la Constitution).

D'emblée, la Chambre des Métiers tient à préciser qu'elle ne compte pas se prononcer de manière approfondie sur la technicité du dispositif prévu par le projet de loi. Elle admet que, dans le choix de leur approche, les auteurs semblent avoir été à la fois animés par un esprit de cohérence et guidés par la prudence et par le bon sens. La volonté politique ayant tracé la direction, on ne pouvait difficilement mieux faire.

Le présent avis se veut donc être un avis résolument politique sur une question éminemment politique.

Dans ses réflexions, la Chambre des Métiers a largement puisé dans les liens de proximité qu'elle ne cesse d'entretenir avec „sa base“ constituée de quelque 4.300 chefs d'entreprise occupant plus de 50.000 salariés. Avant d'arrêter sa position, elle a procédé à une large consultation de ses organes et elle a mené un profond processus de réflexion interne. Si son appréciation sur un certain nombre d'aspects du dispositif gouvernemental peut paraître sévère, elle tient cependant à préciser qu'il n'est nullement dans ses intentions de donner des leçons aux auteurs du projet de loi. Au contraire, la Chambre des Métiers reconnaît les bonnes intentions du Gouvernement, elle partage sa volonté d'aller de l'avant „*vers une société ouverte et participative*“ et elle compte l'accompagner sur cette voie. Par ses réflexions, la Chambre des Métiers entend apporter sa contribution pour que le processus de démocratisation de la vie publique se fasse dans les meilleures conditions, dans un esprit à la fois de tolérance, de respect mutuel et de maintien de la paix intérieure.

*

2. LE CONSTAT D'UN MALAISE LATENT

Le but politique du projet de loi est de stimuler la participation du citoyen à la vie démocratique en l'associant de manière plus régulière, plus systématique et plus directe au processus de prise de décision. Ce faisant, le Gouvernement entend faire face à un malaise qui a fini par gagner progressivement de larges couches de la population.

Le citoyen, l'homme de la rue est souvent persuadé que les décisions aussi bien politiques qu'administratives qui le concernent et qui le touchent directement jusque dans sa sphère privée sont prises en vase clos par une „caste“ à part, par un cercle restreint d'initiés et de privilégiés. Il a l'impression que, une fois son „ticket“ dans la poche, le représentant du peuple se soucie bien peu des attentes des petites gens et ne recommence à s'y intéresser que lors du renouvellement de son mandat venu à expiration. La démocratie indirecte, à savoir la prise de décision par procuration systématiquement renouvelable, est souvent, pour ne pas dire généralement perçue comme une forme de despotisme plus ou moins éclairé, comme une mise sous tutelle furtive du citoyen accompagnée d'une accapARATION de la „res publica“ par une sorte de „noblesse d'office ou de charge“ qui se serait substituée à la „noblesse d'épée ou de robe“ mais dont l'accès ne serait pas moins réglementé par des critères d'exclusivité tels l'argent, le diplôme, le jeu des filières ou le maniement des relations de personnes à personnes.

Cette perception, pour subjective qu'elle soit, n'est cependant pas tout à fait dénuée de fondement compte tenu des généalogies qui peuvent être associées à un certain nombre de hautes fonctions au niveau de l'Etat et de la société. En outre, cette perception peut être plus marquée dans certains pays ou dans certaines communautés que dans d'autres, au regard par exemple de l'étendue du territoire ou du mode de reproduction des „élites“. La responsabilité n'en incombe cependant pas aux seuls hommes politiques qui ne sont en toutes circonstances que des mandataires investis d'un mandat limité dans le temps et dans l'espace. Le citoyen électeur en tant que source et cible du pouvoir politique n'est pas tout à fait innocent de son sort dont il s'est certes accommodé mais dont il ne cesse cependant de se plaindre à intervalles plus ou moins réguliers.

Le phénomène de la mondialisation qui a fini par gagner toutes les sphères de la vie politique, économique et sociale rajoute à ce sentiment d'impuissance à la différence notable cependant par rapport à la situation décrite ci-devant que cette fois non seulement l'homme de la rue mais également l'homme politique se sent dépassé par les événements et a l'impression plus d'une fois d'être mis sur la touche. Le système politique et le processus de décision traditionnels sont du moins partiellement court-circuités devant l'apparition de normes et de règles qui souvent ne semblent plus avoir d'origine, ni d'auteur mais qui constituent pas moins des réalités. Les décisions se prennent de manière croissante soit dans le cadre d'instances multinationales démocratiquement légitimées, identifiables et identifiées telles que l'Union européenne ou l'Organisation mondiale du commerce, soit par des acteurs sans légitimité démocratique, difficilement identifiables et rarement identifiés tels que des sociétés multinationales ou des groupements d'intérêts aux confins souvent mal déterminés et qui échappent tant au contrôle du citoyen qu'à celui de son représentant politique.

Il en résulte que l'action politique est, ou du moins semble être de plus en plus limitée à une simple réaction face à des facteurs ressentis comme externes, face à des réalités ressenties comme imposées, face à des faits ressentis comme accomplis, face à une dynamique ressentie comme incontrôlée et de surcroît incontrôlable. Dans la cascade de dépossession et de déresponsabilisation politiques qui vont de pair avec le phénomène d'éloignement voire de délocalisation des centres de décision, l'homme politique donne l'image de ne plus jouer le rôle de chef d'orchestre mais d'avoir abdiqué de cette fonction au profit du rôle de simple musicien dirigé quant à lui par une main invisible.

Et c'est précisément au moment où l'emprise des responsables politiques eux-mêmes sur le cours des événements tend vers le plus bas que le Gouvernement semble découvrir les vertus de la démocratie directe et vouloir s'en remettre de manière plus régulière à la volonté du peuple. La Chambre des Métiers ne saurait s'opposer bien évidemment au principe d'une consultation plus régulière de la population de même qu'elle ne saurait se fermer à l'idée d'une association plus étroite du peuple au processus de prise de décision. *Cependant, elle a des doutes sérieux quant à l'opportunité à la fois du moment choisi et du dispositif proposé, ceci dans un monde et à une époque où l'heure semble plutôt être à des processus de décision rapides et à des décisions cohérentes.*

3. LE RISQUE D'UNE „INFLATION“ DES STRUCTURES DEMOCRATIQUES

Le Gouvernement, par le dispositif proposé, tend à remédier au malaise décrit ci-devant par la mise en place d'un complément de structures démocratiques, en l'occurrence l'initiative populaire et le référendum. Cette approche présuppose cependant que le Gouvernement ait diagnostiqué au préalable un déficit réel au niveau des structures de décision ou de codécision. En tout cas, il n'en touche pas mot.

La Chambre des Métiers pour sa part ose avancer l'hypothèse qu'il n'existe pas de déficit en termes de structures démocratiques, cependant qu'il existe des carences manifestes et évidentes au niveau de l'information, véritable carburant de la vie démocratique, au niveau de la transparence des structures et des processus de décision et aussi, et surtout, au niveau de l'instruction et du comportement civiques des citoyens eux-mêmes. En effet, à l'allure où vont actuellement les choses dans le monde, le citoyen, c'est-à-dire l'homme de la rue et parfois même l'homme politique, semble à bien des égards dépassé par les événements. Il éprouve une difficulté croissante à suivre les évolutions, à assimiler les changements, à placer les événements isolés dans leur contexte général et global. Il en est ainsi, à titre d'exemple, du processus d'intégration européenne où la crainte de retombées négatives, essentiellement matérielles, à court terme risque de masquer la vue sur le grand dessein politique sous-jacent et de rendre de plus en plus difficile la compréhension des avantages stratégiques qui devront en découler à moyen et à long terme notamment dans les domaines de la pacification du continent européen et de la défense des valeurs communes de liberté et de démocratie.

Un inventaire tout à fait sommaire et arbitraire des instruments et outils de la vie démocratique existant actuellement ou prévus à court terme conforte d'ailleurs plutôt l'hypothèse d'une pléiade que celle d'une carence en la matière. Ainsi, en dehors des quatre outils prévus par le projet de loi, le citoyen dispose déjà maintenant ou disposera à court terme des moyens de prise de décision, d'expression et d'influence directs et indirects, formels et informels, nationaux et supranationaux suivants (liste non exhaustive et non limitative):

- élections communales,
- élections nationales,
- élections européennes,
- élections aux chambres professionnelles,
- élections sociales (caisses et assurances mutualistes, délégations du personnel),
- Conseil d'Etat,
- Conseil économique et social,
- Comité économique et social de l'UE,
- Comité des Régions de l'UE,
- procédure commodo-incommodo,
- droit de pétition au niveau national,
- droit de pétition au niveau européen,
- droit de recours au médiateur national,
- droit de recours au médiateur européen,
- droit de recours en justice,
- référendum communal,
- droit d'initiative citoyenne prévu dans le cadre du projet de traité instituant une Constitution pour l'Europe,
- pouvoir de saisir la presse (une réalité au Luxembourg),
- contact direct et permanent avec l' élu (une réalité au Luxembourg).

S'y ajouteraient donc, en cas de vote du dispositif prévu par le présent projet de loi:

- l'initiative populaire en matière législative,
- le référendum sur initiative populaire en matière législative,

- le référendum sur initiative de la Chambre des Députés en matière législative ou pour des questions d'intérêt général (prévu à l'article 51, paragraphe 7 de la Constitution),
- le référendum sur initiative populaire ou sur initiative de la Chambre des Députés en matière de révision constitutionnelle (prévu à l'article 114 de la Constitution).

La Chambre des Métiers estime que l'addition pure et simple de structures de décision, de codécision ou de participation n'est pas la solution à une meilleure participation du citoyen aux affaires de la vie publique. Par analogie à l'adage „trop d'information tue l'information“, elle serait tentée d'affirmer que „trop de démocratie tue la démocratie“. Le taux de participation plus que décevant aux récentes élections sociales pourrait d'ailleurs être un indice confirmant cette assertion.

Ce qui manque, ce n'est pas la masse des voies et des moyens de participation et d'expression dont dispose le citoyen, mais le dosage et l'usage et, surtout, le savant dosage et le bon usage de ces voies et moyens.

*

4. LES DANGERS DE LA DEMOCRATIE DIRECTE SUR INITIATIVE POPULAIRE

Par le présent projet de loi, le Gouvernement se propose de combler un présumé déficit au niveau des structures démocratiques par l'injection d'une dose de démocratie directe. *Si la Chambre des Métiers conteste déjà l'existence même d'un déficit au niveau des possibilités de participation aux affaires publiques à la disposition du citoyen, elle a encore des doutes plus sérieux quant à la direction dans laquelle le Gouvernement semble vouloir s'engager, à savoir celle de la démocratie directe avec droit d'initiative populaire.*

Dans le cadre du dispositif légal proposé en vue d'une participation plus active du citoyen au processus de décision, c'est le principe de l'initiative populaire et non pas celui de l'expression directe du peuple qui, aux yeux de la Chambre des Métiers, risque de mener à une fragmentation et à une parcellisation de la politique.

Les gouvernants sont actuellement tiraillés entre des forces centripètes qui s'expriment dans le mouvement de mondialisation et des forces centrifuges qui se manifestent dans des tendances de différenciation, de sécession, voire de ségrégation. Par un jeu complexe mettant parallèlement en oeuvre le principe de délégation de souveraineté qui s'accompagne d'un transfert de compétences d'un niveau inférieur vers un niveau supérieur et le principe de subsidiarité qui s'accompagne d'un transfert de compétences en sens inverse, les responsables politiques tendent, sous la menace de la perte du gouvernail, de trouver de nouveaux modes et modalités de gouvernance.

Les Etats indépendants ont fini d'exister pour faire progressivement place à des structures ou communautés d'Etats interdépendants. Toute velléité d'un Etat de se comporter en Etat indépendant est dorénavant identifiée comme une illusion masquant en réalité une certaine tentation par l'unilatéralisme ou un certain goût pour l'isolationnisme. Les problèmes, quelle que soit leur nature, ont fini d'être délimités et circonscrits, leur interdépendance ne supporte plus de solutions isolées mais fait appel à une approche globale et globalisante. Toute tentative de traiter un problème en vase clos est assurée d'un échec annoncé à l'avance.

Dans le contexte national et international actuel de l'exercice du pouvoir politique, les notions de cohérence, de fiabilité et de crédibilité, mais aussi celles de rapidité et d'efficacité sont plus que jamais de mise. La mondialisation dans les faits et gestes fait appel à une globalisation dans les idées et dans les pensées.

Cependant, la plupart des gens n'ont pas la vision du long terme et la vue globale des choses pourtant indispensables pour pouvoir prendre les options qui s'imposent. Dans leurs choix politiques, ils se laissent plutôt guider, non sans une certaine légitimité, par des considérations affectives et par des intérêts immédiats, voire personnels. *C'est pourquoi la Chambre des Métiers redoute que l'intervention directe des citoyens,*

- *à tout moment,*
- *sur tout sujet et*
- *à leur propre initiative*

n'entraîne une radicalisation, une fragmentation et une parcellisation de l'expression de la volonté politique et n'aïlle à l'encontre d'une direction et d'une gestion de la „res publica“ qui doit impérativement être globale, cohérente et prévisible.

*

5. LA VOIE PRECONISEE PAR LA CHAMBRE DES METIERS

Si on fait l'économie de toutes les modalités d'exécution, le dispositif légal proposé se résume à deux initiatives en vue d'une participation plus étroite et plus directe du citoyen aux affaires publiques:

- l'introduction du référendum et
- l'élargissement du droit d'initiative législative.

La Chambre des Métiers soutient le Gouvernement dans son ambition de ce qu'elle serait tentée d'appeler „la démocratisation de la vie démocratique“ et marque au passage son accord aussi bien avec l'introduction du référendum qu'avec l'élargissement du droit d'initiative législative. Cependant, elle tient à émettre des réserves sur deux principes centraux du dispositif:

- le principe de l'initiative populaire (que ce soit pour une proposition de loi ou pour un référendum) et
- le principe du pouvoir de sanction, positive ou négative, du résultat de la consultation populaire par la Chambre des Députés.

La Chambre des Métiers redoute que ce soit précisément le recours à ces principes qui risque d'engendrer des dangers qu'il s'agit à ses yeux d'éviter à tout prix:

- la fragmentation et la parcellisation de la vie politique et publique,
- la création, auprès des citoyens, de faux espoirs qui risquent de se transformer, tôt ou tard, en sentiments d'humiliation et de frustration et
- l'apparition de „solutions“ simplistes, voire populistes.

C'est cependant exactement l'un et/ou l'autre de ces cas de figure qu'on risque de voir apparaître si, d'abord, en amont de la procédure, on ouvre largement les portes à l'initiative populaire pour ensuite, en aval de la procédure et après l'expression du peuple, poser des verrous en permettant à la Chambre des Députés d'outrepasser la volonté populaire.

5.1. L'approche préconisée en matière de référendum

En matière de référendum, la Chambre des Métiers propose l'approche suivante:

- fusionner les 3 sortes de référendum prévus par le projet de loi en un référendum unique à portée générale;
- en amont de la procédure, introduire un „filtre“ et conférer à la Chambre des Députés, c'est-à-dire à l'assemblée des représentants du peuple, l'exclusivité de l'initiative pour l'organisation d'un référendum, y compris le choix du sujet et la formulation des questions;
- en aval de la procédure, appliquer les règles de la démocratie directe et respecter scrupuleusement l'expression de la volonté populaire en conférant au résultat du référendum un caractère contraignant.

Cette approche présenterait les avantages suivants:

- éviter l'apparition d'initiatives insensées et garantir la cohérence de l'action politique
- Le privilège de l'initiative et, partant, du choix du sujet et de la formulation des questions en vue de l'organisation d'un référendum mettrait la Chambre des Députés dans une position de gardienne des principes de liberté et de tolérance et de garant de la cohérence politique tant sur le plan national que sur le plan international.
- respecter la volonté du peuple et empêcher l'émergence de sentiments d'humiliation et de frustration auprès de la population

Si l'actuelle version du projet de loi était maintenue, la Chambre des Députés pourrait difficilement se permettre plus d'une fois de laisser se mettre en marche la machine de l'initiative populaire, de laisser s'exprimer la population et de finir par transgresser à l'expression de la volonté populaire sans

que son attitude ne soit ressentie comme une atteinte aux valeurs démocratiques et comme une censure de la volonté du peuple. Il serait donc psychologiquement plus opportun et pédagogiquement plus habile de placer le „placet“ par la Chambre des Députés en amont de la procédure que de placer le pouvoir d’„homologation“ ou le droit de „veto“ de la Chambre des Députés en aval de la procédure.

5.2. L’approche préconisée en matière d’élargissement du droit d’initiative législative

En matière d’élargissement du droit d’initiative législative, la Chambre des Métiers est d’avis que cette question concerne essentiellement la société civile dans son ensemble ainsi que les associations émanant de la société civile.

En effet, force est de constater que même si les „forces vives de la nation» traditionnellement regroupées sous l’étiquette „partenaires sociaux“ et représentées par les associations patronales et salariales semblent disposer de suffisamment de moyens d’influence et d’expression pour faire valoir leurs points de vue, ceci par leur implication directe dans le processus législatif et par leur association dans divers organes consultatifs, le monde politique en général et le législateur en particulier n’ont pas su ou n’ont pas voulu tenir compte jusqu’à ce jour du fait qu’une part importante de la vie démocratique se déroule désormais en dehors des structures traditionnelles des partis politiques mais s’exprime de manière croissante à travers les organisations et associations représentatives de la société civile.

Cependant, la Chambre des Métiers estime que l’outil de l’initiative populaire en matière législative tel que prévu par le présent projet de loi n’est pas le bon remède. Elle est profondément convaincue qu’avant de doter la société civile et ses représentants des moyens leur permettant de participer directement et activement au processus législatif et de prise de décision, il est d’une importance capitale de créer auparavant le cadre et les structures appropriées dans lesquelles elles pourront et devront impérativement agir et évoluer à l’instar de ce qui se fait au niveau des forces vives traditionnelles du pays que sont les „partenaires sociaux“.

Ainsi, la Chambre des Métiers pense qu’il ne faut pas laisser l’initiative en matière législative ni à des groupes formés ad hoc reflétant l’humeur du moment, ni à des associations „à but unique“. Elle propose de réserver l’outil de l’initiative législative à une structure légale dont l’appartenance serait ouverte soit aux organisations de la société civile, soit aux membres des organisations de la société civile. Cette option présenterait les avantages suivants:

- association des organisations et des représentants de la société civile aux processus législatif et de prise de décision;
- responsabilisation des représentants de la société civile et obligation de concertation entre les différents groupes d’intérêts;
- recherche de solutions cohérentes et prévention de la fragmentation de la vie politique.

La Chambre des Métiers suggère donc au législateur de mettre en place un modèle qui pourrait s’inspirer des principes suivants:

- remplacer l’outil de l’initiative populaire en matière législative par l’extension du droit d’initiative législative;
- en amont de la procédure, introduire un „filtre“ et réserver le droit d’initiative législative à une structure représentative de la société civile;
- en aval de la procédure, appliquer les règles de la démocratie représentative ou indirecte et respecter scrupuleusement les prérogatives de la Chambre des Députés en tant qu’assemblée des représentants du peuple.

Cette approche présenterait les avantages suivants:

- éviter l’apparition d’initiatives insensées et garantir la cohérence de l’action politique

En effet, à l’instar du rôle de „filtre“ de la Chambre des Députés en matière de référendum, le rôle de „filtre“ d’une structure représentative de la société civile en matière d’initiative législative permettrait de tempérer les revendications, de canaliser les aspirations et de contribuer ainsi à la cohérence de l’action politique.

- impliquer les non-Luxembourgeois et les non-résidents en tant que membres de la société civile ou d'organisations de la société civile dans la vie politique et dans le processus législatif luxembourgeois

Dans un pays où la part de la population de nationalité étrangère avoisine les 40%, où la part de la population active de nationalité étrangère se situe au-delà de 50% et où la part de la population active non résidente se situe autour de 30%, tout frein à la participation des étrangers et/ou des non-résidents équivaut à une exclusion de fait de la vie publique et pourrait, au regard de l'évolution des proportions entre nationaux et étrangers et entre résidents et non-résidents, mener tout droit à une situation qui pourrait être interprétée comme relevant, sinon en droit mais alors dans les faits, de l'„apartheid politique“. *La Chambre des Métiers est convaincue qu'une association et une implication plus étroites des étrangers et des non-résidents à la vie publique à travers une structure représentative de la société civile pourrait contribuer à un rapprochement des diverses composantes de la population active ou résidente.*

*

6. QUELQUES REFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION

En matière de définition des règles de la bonne gouvernance, les théoriciens de la science politique sont constamment amenés à chercher le juste équilibre entre les objectifs de moralité et les objectifs d'efficacité. Evitant de tomber dans un machiavélisme politique ou de se laisser tenter par un moralisme exubérant, la Chambre des Métiers se propose de mesurer l'art de gouverner en milieu démocratique à la réalisation de deux critères:

- la création d'un espace cohérent où l'homme peut s'épanouir en toute liberté tout en jouissant de la protection et de la solidarité par la communauté;
- la création, en temps de période de paix interne et externe, d'un ensemble cohérent de structures sur le plan tant national qu'international (lois, conventions, traités, etc.) qui permettent de protéger l'homme pour le cas où l'homme devient un loup pour l'homme.

Après de longues et profondes réflexions, la Chambre des Métiers en est arrivée à la conviction que l'initiative populaire n'est pas un outil de la bonne gouvernance en milieu démocratique et qu'elle risque d'y constituer même une gêne.

C'est pourquoi elle invite le Gouvernement à réfléchir si, en matière de démocratie directe, il ne ferait pas plus et surtout mieux de s'avancer de manière plus prudente et surtout de manière plus nuancée.

Dans un monde complexe qui demande des approches et des solutions cohérentes, l'homme est le maillon faible de la bonne gouvernance. Ses humeurs et ses excès doivent être tempérés par la mise en place de structures intermédiaires qui fonctionnent en quelque sorte malgré lui, mais sur lesquelles il exerce un droit de contrôle et de sanction.

En introduisant l'initiative populaire, le Gouvernement ouvre la „boîte de Pandore“. Ce faisant, il prend un risque considérable et il est condamné de la réussite. Il n'y aura pas de retour possible, ni de possibilité de deuxième chance. Tout changement de cap en matière de participation du citoyen aux affaires publiques serait obligatoirement interprété comme un pas en arrière et serait ressenti comme une réduction des acquis démocratiques.

Compte tenu des réflexions qui précèdent, la Chambre des Métiers tient à émettre de sérieuses réserves sur le projet de loi dans sa version actuelle tout en soulignant qu'elle peut pleinement souscrire aux principes de l'introduction du référendum, avec „filtre“ en amont et respect du vote populaire en aval de la procédure et de l'élargissement du droit d'initiative législative, avec „filtre“ en amont et respect des prérogatives de la Chambre des Députés en aval de la procédure.

Luxembourg, le 15 janvier 2004

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

