



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 21 janvier 2022

(la réunion a eu lieu par visioconférence)

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 26 octobre (IR + REGL) et 25 novembre (IR + PETI) 2021 et de la réunion du 13 décembre 2021
2. Révision constitutionnelle
- Suite des travaux
3. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Marc Spautz, membres de la Commission du Règlement

Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué

Mme Chantal Gary remplaçant Mme Jessie Thill

Mme Anne Greiveldinger, du Ministère d'Etat

M. Bertrand-Léo Combrade, Maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie-Jules Verne

M. Dan Michels, du groupe parlementaire déi gréng

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés
M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint
M. Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe

Mme Clémence Janssen-Bennynck, Mme Danielle Wolter, M. Max Agnes, de l'Administration parlementaire

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Jessie Thill, membre de la Commission du Règlement

*

Présidence : M. Roy Reding, Président de la Commission du Règlement

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions jointes des 26 octobre (IR + REGL) et 25 novembre (IR + PETI) 2021 et de la réunion du 13 décembre 2021

Ce point est reporté à une réunion ultérieure.

2. Révision constitutionnelle

- Suite des travaux

La présente réunion a pour objet la présentation de la note de recherche scientifique CS-2021-DR-012 « Les propositions motivées aux fins de légiférer », envoyée par courrier électronique le 18 janvier 2022 et reprise en annexe.

La note précitée est présentée par ses auteurs :

- Mme Clémence Janssen-Bennynck et
- M. Bertrand-Léo Combrade (Maître de conférences en droit public à l'Université de Picardie-Jules Verne)

La note de recherche, pour les détails de laquelle il est renvoyé à l'annexe, contient, entre autres :

- une ébauche de texte pour une proposition de loi, à laquelle renvoie l'article 67, accompagnée d'un commentaire des articles ;
- une liste de questions qui restent en suspens ; et
- une proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés.

La proposition de loi a pour objet de préciser le cadre légal de l'article 67 de la proposition de révision n°7777, qui est libellé comme suit :

« Art. 67. 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. »

Les sources d'inspiration de la proposition de loi sont de l'ordre de trois :

- certains mécanismes introduits à l'étranger, notamment en Espagne¹, et celui qui existe au niveau de l'Union européenne² ;
- le projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (doc. parl. n°5132) ;
- certaines dispositions concernant les pétitions, inscrites aux articles 164 et suivants du Règlement de la Chambre des Députés.

Toutefois, il y a lieu de noter qu'à la différence des pétitions :

- la Chambre des Députés est appelée à se prononcer en séance publique sur la recevabilité des propositions motivées aux fins de légiférer ;
- les propositions motivées aux fins de légiférer sont présentées et soutenues par des électeurs, alors que les pétitions peuvent être signées par toute personne âgée d'au moins 15 ans et inscrite dans le Registre national des personnes physiques ;
- l'article 67 permet d'aboutir à un texte législatif, alors que la collecte de 4.500 signatures pour une pétition déclenche un débat public.

Par ailleurs, la cellule scientifique a pris en considération les travaux préparatoires de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Le mécanisme inscrit dans la proposition de loi se déroule en 5 phases décrites aux pages 9 et 10 de la note.

Il y a lieu de mettre l'accent sur un certain nombre de garanties prévues par la proposition de texte :

- Selon l'article 4, paragraphe 2, la proposition motivée aux fins de légiférer « ne doit pas prêter à confusion, ne pas être manifestement abusive, discriminatoire, fantaisiste, vexatoire ou contenir des éléments de publicité commerciale ou personnelle. ». Cette disposition, qui s'inspire des termes de l'article 6 3. d) du Règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relatif à l'initiative citoyenne européenne, laisse à la Conférence des Présidents une certaine marge de manœuvre. Dans le cadre de l'initiative citoyenne européenne, elle est principalement utilisée pour empêcher la diffusion d'initiatives extrémistes. Au sein de l'ordre juridique luxembourgeois, elle présente un intérêt manifeste dans la mesure où l'article 67 de la Constitution n'exclut aucune matière relevant de la loi.
- D'après l'article 4, paragraphe 3 : « Aucune proposition motivée aux fins de légiférer ne peut être présentée trois mois avant et trois mois après la date fixée pour les élections législatives. » Cette disposition, inspirée de l'article 10 du projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum, déposé le 20 mai 2003 (doc. parl.

¹ Selon l'article 87.3 de la Constitution espagnole de 1978 : « Une loi organique règle les formes d'exercice et les conditions de l'initiative populaire pour la présentation de propositions de loi. En tout cas, il faudra au moins 500 000 signatures accréditées. Cette initiative ne s'applique pas pour les matières relevant de la loi organique, les lois fiscales ou les questions internationales, ni en ce qui concerne la prérogative de grâce. »

² L'article 2 du règlement (UE) 2019/788 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 dispose : « Article 2 - Droit de soutenir une initiative citoyenne européenne.

Tout citoyen de l'Union qui est au moins en âge de voter aux élections au Parlement européen a le droit de soutenir une initiative en signant une déclaration de soutien, conformément au présent règlement. »

n°5132/00) est motivée par la volonté « d'entourer la phase des élections législatives d'une certaine sérénité, de parer à tout risque d'influence sur l'issue du scrutin par une sorte de plébiscite sur une proposition « cadeau » émanant de la majorité ou de l'opposition »³.

- Selon l'article 16, paragraphe 2, la proposition motivée aux fins de légiférer est examinée, *mutatis mutandis*, dans les mêmes conditions qu'une proposition de loi. Les actuels articles 61, 62, 63, paragraphes 2 à 5 et 64 ainsi que les actuels articles 67 et suivants du Règlement de la Chambre des Députés sont, en particulier, d'application dans le cadre de l'examen parlementaire au fond de la proposition motivée aux fins de légiférer.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Les membres des deux commissions saluent dans leur ensemble le travail effectué par la cellule scientifique.
- En réponse aux questions en suspens (listées p. 19 de la note) sont apportés les éléments de réponse suivants :

1° Quant aux délais retenus dans la proposition de texte : si le délai de deux semaines pour la collecte des cent vingt-cinq présentations semble suffisant, le délai de trois mois pour la collecte des douze mille cinq cents soutiens paraît trop long. Un délai de 40 jours pourrait être suffisant.

2° Quant à la question de savoir si un député peut être l'auteur, présenter ou soutenir une proposition motivée aux fins de légiférer, il est précisé qu'en l'état actuel du texte, aucune disposition n'exclue expressément cette hypothèse.

3° La présence de 6 personnes plus l'auteur semble excessive, eu égard à la représentation des forces politiques au sein des commissions. Dès lors les membres du Comité de présentation et/ou du Comité de soutien seraient plus nombreux que les représentants d'un seul groupe parlementaire. Cela risque de créer un déséquilibre. La présence d'experts ne semble pas opportune, vu les règles de conduite édictées par la Conférence des Présidents.

4° Il ne semble pas opportun de prévoir la possibilité de contester les décisions de recevabilité de la Conférence des Présidents. En premier lieu, il ne s'agit pas d'une décision administrative individuelle au sens de la procédure administrative non contentieuse. En second lieu, une telle possibilité de recours n'existe pas non plus pour les députés.

- M. Roy Reding (ADR) note que, selon l'article 4, le champ d'application d'une proposition motivée aux fins de légiférer est limité au domaine de la loi ordinaire. Se pose dès lors la question de savoir pourquoi exclure les propositions de révision de la Constitution ? Pour la cellule scientifique le terme « légiférer » exclue les révisions constitutionnelles. Ceci correspond d'ailleurs à l'option retenue par le projet de loi n°5132 déposé en 2003.

L'orateur note en outre que l'article 5 prévoit la rédaction en français de l'objet et du texte de la proposition motivée aux fins de légiférer. Seul l'exposé des motifs peut être rédigé

³ Projet de loi relative à l'initiative populaire en matière législative et au référendum, 20 mai 2003, doc. parl. n°5132/00, p. 39.

en français, en luxembourgeois ou en allemand. Pourquoi le luxembourgeois et l'allemand sont-ils exclus pour la rédaction de l'objet et du texte ? En réponse à cette question, il est précisé que la cellule scientifique s'est basée sur l'avis du Conseil d'Etat du 16 novembre 2021 rendu dans le cadre de la proposition de loi n°7686. Selon l'interprétation de l'article 2 de la loi modifiée du 24 février 1984 sur le régime des langues, chaque élément d'un acte législatif, « en ce compris l'intitulé et le dispositif doit s'énoncer en français ».⁴ Enfin, l'orateur remarque que les articles 16 à 18 traitent purement de la procédure interne à la Chambre des Députés qui règle ce type de questions dans son Règlement.

- M. Mars Di Bartolomeo (LSAP) constate que la procédure prévue semble lourde, alors que la démarche devrait être facile. Par ailleurs, il met en garde devant le risque de créer une « pétition *bis* ».
Afin d'alléger la procédure, les phases 1 et 2 pourraient être condensées : la proposition motivée aux fins de légiférer serait présentée ou introduite par 125 électeurs. Une fois la recevabilité déclarée, serait déclenchée la collecte des 12.500 soutiens. Cette approche est partagée par plusieurs membres de la Commission (notamment par MM. Roy Reding, Marc Spautz (CSV) et Charles Margue (déi gréng)).
- M. Mars Di Bartolomeo s'interroge par ailleurs sur la situation des initiateurs institutionnels, notamment les chambres professionnelles et syndicats : peuvent-ils être considérés comme des auteurs/électeurs ? Rien ne s'y oppose selon les auteurs de la proposition de texte, puisque derrière les initiateurs institutionnels, il y a des électeurs.
- En outre, il faudrait prévoir un mécanisme selon lequel, une fois que la Chambre des Députés s'est prononcée, la proposition est considérée comme évacuée, ceci afin d'éviter que les mêmes idées puissent être représentées sans cesse, et que l'administration se trouve engorgée par des demandes répétitives. Dans l'optique d'épargner à la Chambre des Députés un risque d'« activisme législatif », l'article 4, paragraphe 4 prévoit un délai d'un an au cours duquel il n'est pas possible de représenter une proposition motivée aux fins de légiférer qui a été déclarée irrecevable par la Conférence des Présidents.
- Enfin, l'orateur se demande si le mécanisme ne devrait pas prévoir l'intervention du Gouvernement.
- M. Léon Gloden (CSV) rappelle que l'idée sous-jacente de l'introduction de l'article 67 dans la proposition de révision de la Constitution était la transposition en droit luxembourgeois de l'initiative citoyenne européenne.
- Selon l'orateur il faut :
 - o veiller à préserver un certain équilibre entre le nouveau mécanisme et les prérogatives des députés et du parlement en général ;
En réponse à cette observation, il est précisé que le mécanisme prévu à l'article 67 de la Constitution n'institutionnalise pas un mécanisme de démocratie directe. Il s'agit d'un mécanisme de démocratie représentative et d'un moyen d'améliorer la communication avec les électeurs. La Chambre des Députés conserve l'intégralité de ses pouvoirs.
 - o veiller à ce que la proposition motivée aux fins de légiférer ne puisse pas aboutir plus vite qu'une proposition de loi déposée par un ou plusieurs députés ;
Le déroulement du mécanisme en 5 phases semble toutefois exclure cette possibilité.

⁴ Avis du Conseil d'Etat en date du 16 novembre 2021 sur la proposition de loi sous rubrique, déposée le 21 octobre 2020 par le député Fernand Kartheiser, et déclarée recevable en date du 28 octobre 2020, doc. parl. n°7686/02, p. 2.

- En outre, il s'interroge sur les points suivants :
 - o Est-ce que la proposition motivée aux fins de légiférer devrait respecter les conditions de forme d'une proposition de loi : c'est-à-dire, outre le texte et l'exposé des motifs, comprendre un commentaire des articles et une fiche financière ?
 - o Est-ce que le renvoi à une commission de la proposition motivée aux fins de légiférer doit nécessairement aboutir à un texte législatif ? Que se passe-t-il si la commission compétente constate qu'il n'est pas possible de légiférer ? Quelles en seraient les conséquences ? En réponse à cette question, il est précisé que l'article 14 (2) prévoit que la Conférence des Présidents peut transmettre une proposition motivée aux fins de légiférer à la ou les commissions compétentes pour avis.
- De l'avis de M. Marc Spautz (CSV), le rôle de la Conférence des Présidents tout au long de la procédure risque d'engendrer une surcharge de travail importante. Selon la cellule scientifique, l'intervention de la Conférence des Présidents est justifiée par l'importance de la décision de recevabilité.
- Par ailleurs, il s'interroge sur la notion de « loi ordinaire ».
- Enfin, l'orateur suggère de faire appliquer le Règlement de la Chambre dès la collecte des 12.500 signatures.
- Mme Simone Beissel (DP) s'interroge sur le rôle du Conseil d'Etat : à quel moment la proposition motivée aux fins de légiférer lui est transmise ?
- Selon M. Charles Margue (déi gréng), la proposition de texte devrait être transmise au Conseil d'Etat dès le départ pour éviter de poursuivre l'instruction d'un texte qui risque de se révéler inconstitutionnel.
- En réponse à ces observations, il est précisé que la proposition de texte prévoit l'intervention du Conseil d'Etat à partir de la phase 5, donc de l'article 16.
- Mme Cécile Hemmen (LSAP) se demande à qui appartient l'appréciation finale du texte. Est-ce que le Comité est appelé à revoir le texte ? Est-ce que la déclaration de recevabilité est accompagnée d'un échange de vive voix ?

Les membres des deux commissions conviennent de revenir sur la proposition de texte après avoir consulté leurs groupes parlementaires respectifs.

3. Divers

Aucun point divers n'a été abordé.

Luxembourg, le 24 janvier 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact
