

N° 8037

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

* * *

Dépôt: (Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Madame Simone Beissel, Députée, Monsieur Roy Reding, Député, Monsieur Léon Gloden, Député, Monsieur Charles Margue, Député): 29.6.2022

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi	2
3) Commentaire des articles	4
4) Fiche financière	6

*

EXPOSE DES MOTIFS

Dans le cadre de la proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution (doc parlementaire n° 7777), les propositions motivées aux fins de légiférer sont introduites. L'article 79 de cette proposition de révision dispose en effet : « 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. »

D'un projet de loi vers un ancrage constitutionnel :

- Le 20 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, avait déposé à la Chambre des Députés un projet de loi relatif à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (doc. parlementaire n° 5132/00). Ce dernier prévoyait que, sur toutes les matières de la loi ordinaire, l'initiative d'une proposition de loi pouvait émaner d'un comité d'initiative de 5 membres et être appuyée par 10.000 électeurs au moins.
- Dans un avis daté du 12 octobre 2004 (doc. parlementaire n° 5132/05), le Conseil d'Etat s'était formellement opposé aux dispositions relatives à l'initiative législative populaire en estimant qu'elles contrevenaient à la Constitution. Par la suite, la Chambre des Députés avait tenu en suspens le projet de loi relatif à l'initiative populaire en matière législative en exprimant le souhait d'établir la base constitutionnelle permettant l'adoption de ce dispositif. Dans ce sens, une disposition relative à l'initiative populaire a été insérée dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parlementaire n° 6030/00). À la suite du vote d'un amendement (doc. parlementaire n° 6030/14), la formule « initiative populaire » a été abandonnée au profit de l'expression « proposition motivée aux fins de légiférer » .
- Dans le cadre du processus de réforme « par bloc » du texte fondamental, les auteurs de la proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution ont proposé d'inscrire la proposition motivée aux fins de légiférer à l'article 79 (doc. parlementaire n° 7777/00).

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. Les dispositions de la présente loi régissent les propositions motivées aux fins de légiférer, prévues par l'article 79 de la Constitution.

Art. 2. Chaque électeur remplissant les conditions prévues à l'article 64 de la Constitution peut participer à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer.

Art. 3. (1) Le champ d'application matériel d'une proposition motivée aux fins de légiférer est limité au domaine de la loi, hormis les propositions de révision de la Constitution. Une proposition motivée aux fins de légiférer peut viser tant l'élaboration d'une loi nouvelle que la modification ou l'abrogation d'une loi existante. Elle ne peut avoir pour objet de modifier un projet de loi ou une proposition de loi en cours de procédure.

(2) Pour être recevables, les propositions aux fins de légiférer doivent être motivées par l'intérêt général et ne doivent pas prêter à confusion, ne pas être abusives, discriminatoires, fantaisistes ou vexatoires.

Les propositions motivées aux fins de légiférer doivent revêtir la même forme qu'une proposition de loi et comprendre à côté du texte même de la proposition un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles. En cas d'impact susceptible de grever le budget de l'Etat, une estimation financière sommaire doit également être jointe. La rédaction doit se faire en langue française.

Une proposition motivée aux fins de légiférer ne peut être représentée avec un dispositif similaire qu'après l'écoulement d'un délai d'un an, soit :

- a) à partir de la déclaration d'irrecevabilité par la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés qui a jugé irrecevable la proposition dans les conditions prévues à l'article 5 ;
- b) à partir de la déclaration de clôture de la procédure par la Conférence des Présidents pour les propositions motivées aux fins de légiférer publiées et qui n'ont pas obtenu le soutien de douze mille cinq cents électeurs au moins dans les conditions prévues à l'article 8 ;
- c) à partir du vote en faveur ou en défaveur de la proposition aux fins de légiférer par l'assemblée plénière de la Chambre des Députés dans les conditions prévues à l'article 9.

Art. 4. (1) Cent vingt-cinq électeurs peuvent présenter auprès de la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer qui répond aux conditions fixées à l'article 3.

(2) Cette présentation se fait par le biais soit d'un dépôt électronique soit d'un dépôt papier auprès de la Chambre des Députés.

(3) Chaque électeur doit renseigner son nom, son prénom, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité, son numéro d'identification national, son adresse électronique et son adresse postale. La Chambre des Députés vérifie l'exactitude des données fournies en accédant au Registre national des personnes physiques conformément à la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Art. 5. (1) La Conférence des Présidents apprécie le respect des conditions de recevabilité de la proposition motivée aux fins de légiférer fixées à l'article 3 et vérifie la conformité de leur qualité d'électeur pour ces cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition motivée aux fins de légiférer.

(2) Tant que la Conférence des Présidents n'a pas déclaré recevable une proposition motivée aux fins de légiférer, un ou plusieurs des cent vingt-cinq électeurs peuvent demander le retrait de sa ou leur participation à la présentation de la proposition motivée aux fins de légiférer. Cette demande nécessite l'envoi d'une lettre recommandée avec avis de réception au Président de la Chambre. Si le seuil de cent vingt-cinq électeurs n'est plus atteint en raison d'un ou plusieurs retraits, la proposition motivée aux fins de légiférer devient irrecevable.

À compter de la décision de recevabilité par la Conférence des Présidents, la proposition motivée aux fins de légiférer ne peut plus être retirée.

(3) En cas de manquement aux conditions des articles 3 et 4, la proposition aux fins de légiférer est déclarée irrecevable par la Conférence des Présidents.

Art. 6. La proposition motivée aux fins de légiférer qui a été déclarée recevable par la Conférence des Présidents est publiée sur le site internet de la Chambre des Députés et la période de collecte des soutiens débute le jour de la publication.

Art.7. (1) La proposition motivée aux fins de légiférer présentée par cent vingt-cinq électeurs déclarée recevable doit obtenir le soutien de douze mille cinq cents électeurs au moins dans un délai de quatre semaines à partir de la date de début de la période de collecte des soutiens. Durant ce délai, les électeurs participant au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ont la faculté de retirer ou de rétablir leur soutien dans les mêmes formes que prévues à l'article 5.

(2) Les cent vingt-cinq électeurs qui ont présenté la proposition motivée aux fins de légiférer ne peuvent pas participer au soutien de cette proposition et ne rentrent pas dans le contingent des douze mille cinq cents électeurs requis pour que la Chambre des Députés se prononce en séance publique sur la proposition.

(3) Ce soutien se fait par voie électronique ou sous format papier.

(4) Chacun des douze mille cinq cents électeurs doit renseigner son nom, son prénom, sa date et son lieu de naissance, sa nationalité, son numéro d'identification national, son adresse électronique et son adresse postale. La Chambre des Députés vérifie l'exactitude des données fournies en accédant au Registre national des personnes physiques conformément à la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Art. 8. (1) À l'issue du délai de quatre semaines prévu à l'article 7, paragraphe 1, la Conférence des Présidents apprécie le respect des conditions fixées à l'article 7.

(2) Si la Conférence des Présidents conclut au non-respect des conditions fixées à l'article 7, elle procède à la clôture de la procédure.

(3) Si la Conférence des Présidents conclut au respect des conditions fixées à l'article 7, elle inscrit le débat sur la proposition motivée aux fins de légiférer à l'ordre du jour d'une prochaine séance publique.

(4) La Conférence des Présidents peut, préalablement au débat en séance publique, renvoyer la proposition motivée aux fins de légiférer à une commission parlementaire matériellement compétente afin que cette dernière bénéficie d'éventuels éclaircissements de la part de représentants faisant partie des cent vingt-cinq électeurs ayant participé à la présentation de la proposition motivée aux fins de légiférer. Cette délégation des électeurs ayant présenté une proposition motivée aux fins de légiférer est composée d'un maximum de cinq personnes.

Art. 9. La Chambre des Députés se prononce en séance publique, à la majorité des suffrages, en faveur ou en défaveur de la poursuite de l'examen parlementaire de la proposition motivée aux fins de légiférer.

Art. 10. (1) En cas de vote favorable en séance publique dans les conditions définies à l'article 9, la Conférence des Présidents décide du renvoi en commission parlementaire de la proposition motivée aux fins de légiférer. Le vote favorable en séance publique équivaut à la clôture de la procédure de la proposition motivée aux fins de légiférer.

(2) L'examen au fond de la proposition motivée aux fins de légiférer renvoyée en commission parlementaire suite à un vote favorable en séance publique se fait selon la procédure applicable aux propositions de loi telle que définie dans le Règlement de la Chambre. La Chambre des Députés est libre des suites qu'elle entend réserver à la proposition aux fins de légiférer initiale.

Art. 11.– En cas de vote défavorable en séance publique dans les conditions définies à l'article 9, la procédure est clôturée.

Art. 12. (1) Conformément à la législation européenne et nationale en matière de protection des données à caractère personnel, les données à caractère personnel transmises par les électeurs ayant

participé à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer ne servent qu'à des fins de vérification.

(2) Les données sont conservées pendant une période maximale de 6 mois après la déclaration d'irrecevabilité ou de la clôture de la procédure.

Art. 13. La présente loi entre en vigueur le premier jour du sixième mois suivant sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

(signatures)

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Commentaire de l'article 1

La présente loi fournit le cadre légal des propositions motivées aux fins de légiférer, conformément à l'article 79, alinéa 2 qui dispose : « La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative ».

Commentaire de l'article 2

L'article 2 reconnaît à tout électeur répondant aux conditions fixées par cette loi, le droit de participer à la présentation ou au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer. Cet article exclut ainsi expressément qu'un électeur puisse à la fois participer à la présentation et participer au soutien d'une telle proposition.

Par électeur il y a lieu d'entendre un électeur aux élections législatives. En effet l'article 79 qui consacre ce droit d'initiative législative fait partie du chapitre IV de la Constitution qui est consacré à la Chambre des Députés. Les électeurs visés par l'article 79 sont dès lors les électeurs définis à l'article 64 de La Constitution qui dispose : « Pour être électeur, il faut être Luxembourgeois et être âgé de dix-huit ans. »

Commentaire de l'article 3

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 définit et limite le champ d'application matériel des propositions motivées aux fins de légiférer. Ces dernières sont limitées au domaine de la loi ordinaire et ne peuvent donc pas être utilisées pour une révision de la Constitution. Les propositions motivées aux fins de légiférer ne peuvent pas non plus avoir pour but d'amender ou de provoquer le retrait d'un projet de loi ou une proposition de loi qui est en cours de procédure et cela peu importe son stade dans la procédure législative. Aucune proposition motivée aux fins de légiférer ne peut venir entraver le processus législatif en cours.

Le paragraphe 2 de l'article 3 exclut les propositions qui sont contraires à l'intérêt général et qui revêtiraient un caractère abusif, vexatoire discriminatoire ou fantaisiste. Les propositions motivées aux fins de légiférer doivent être claires et ne pas prêter à confusion.

Ce paragraphe précise également les prérequis légistiques nécessaires en disposant que les propositions motivées aux fins de légiférer doivent revêtir la même forme qu'une proposition de loi et dès lors comprendre à côté du texte même de la proposition un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles. En cas d'impact susceptible de grever le budget de l'Etat, une estimation financière sommaire doit également être jointe. En cas de vote favorable en séance publique tel que prévu par l'article 9, cette estimation financière sommaire, sera complétée par une véritable fiche financière lors des travaux en commission parlementaire. La rédaction doit se faire en langue française.

Ce paragraphe introduit en outre un délai de carence d'un an pendant lequel aucune nouvelle proposition motivée aux fins de légiférer ne peut être présentée lorsqu'une proposition motivée aux fins de légiférer similaire a été déclarée irrecevable ou dont la procédure a été clôturée. Le caractère similaire est laissé au pouvoir d'appréciation des membres de la Conférence des Présidents.

Commentaire de l'article 4

L'article 4 de la loi détaille les règles de dépôt de chaque proposition motivée aux fins de légiférer. Leur respect constitue également une condition de recevabilité de cette dernière.

Ainsi cent vingt-cinq électeurs sont-ils nécessaires pour pouvoir présenter auprès de la Chambre des Députés une proposition motivée aux fins de légiférer. Il s'agit d'un seuil minimal. Cette présentation est matérialisée soit par un dépôt électronique soit par un dépôt en papier auprès de la Chambre des Députés de la proposition motivée aux fins de légiférer accompagnée d'une fiche de renseignement signée pour chaque électeur participant à la présentation. La Chambre des Députés vérifie l'exactitude des données fournies en accédant au Registre national des personnes physiques conformément à la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. A cette fin, elle collabore avec le Centre des technologies de l'information de l'État. Ce contrôle ne nécessite aucun accord des électeurs concernés.

Commentaire de l'article 5

L'article 5 attribue à la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés, la compétence pour apprécier le respect des conditions de recevabilité des propositions motivées aux fins de légiférer. Dans ce contexte, la Conférence des Présidents procède à une analyse de la qualité d'électeur des électeurs participant à la présentation d'une proposition motivée aux fins de légiférer. Si une des conditions des articles 3 ou 4 n'est pas respectée, la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés déclare l'irrecevabilité de la proposition.

Le paragraphe 2 de l'article 5 offre la possibilité à un ou plusieurs électeurs ayant participé à la présentation d'une proposition motivée aux fins de légiférer de demander son ou leur retrait à la présentation tant que celle-ci n'a pas été déclarée recevable. Après cette décision de recevabilité, la proposition ne peut plus être retirée. Si tous les électeurs procèdent au retrait de leur participation à la présentation avant que la Conférence des Présidents ne se prononce sur la recevabilité, la proposition aux fins de légiférer est retirée. Elle est censée ne jamais avoir existé. Le délai de carence d'un an introduit par l'article 3 ne sera dès lors pas d'application en cas d'une nouvelle présentation d'une proposition motivée aux fins de légiférer similaire ultérieure.

Si au contraire, quelques électeurs procèdent au retrait de leur participation à la présentation avant que la Conférence des Présidents ne se prononce sur la recevabilité, mais qu'il en demeure un certain nombre, la Conférence des Présidents procédera au contrôle de tous les critères de recevabilité.

Le paragraphe 3 prévoit qu'en cas de manquement aux conditions des articles 3 et 4, la proposition aux fins de légiférer est déclarée irrecevable par la Conférence des Présidents.

Commentaire de l'article 6

A partir du moment où la Conférence des Présidents s'est prononcée en faveur de la recevabilité de la proposition motivée aux fins de légiférer, cette dernière est publiée sur le site Internet de la Chambre afin de permettre la collecte des soutiens par les électeurs participant au soutien de la proposition. Un soutien donné peut être retiré dans ce même délai.

Commentaire de l'article 7

Pour que la Chambre des Députés puisse se prononcer en séance plénière sur une proposition motivée aux fins de légiférer, cette dernière doit être soutenue par douze mille cinq cent électeurs. Cette période de collecte de soutiens dure quatre semaines.

Comme l'article 2 empêche un électeur d'être à la fois un électeur participant à la présentation et au soutien pour une même proposition motivée, le paragraphe 2 de l'article 7 précise que les cent vingt-cinq électeurs ayant participé à la présentation de la proposition ne sont pas pris en considération pour le calcul du nombre d'électeurs requis pour le soutien d'une telle proposition.

Le paragraphe 3 précise que le soutien à une proposition motivée aux fins de légiférer se fait électroniquement ou sous format papier.

Le paragraphe 4 définit les modalités liées au soutien. La Chambre des Députés vérifie l'exactitude des données fournies en accédant au Registre national des personnes physiques conformément à la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. A cette fin, elle collabore avec le Centre des technologies de l'information de l'Etat. Ce contrôle ne nécessite aucun accord des électeurs concernés.

Commentaire de l'article 8

L'appréciation de la recevabilité des soutiens se fait dans les mêmes conditions que celles fixées à l'article 5.

En cas de non-respect des conditions de recevabilité, la procédure est clôturée.

En cas de respect des conditions de recevabilité, la Conférence des Présidents inscrit le débat sur la proposition motivée aux fins de légiférer à l'ordre du jour d'une séance publique.

Le paragraphe 4 de l'article 8 permet à la Conférence des Présidents de renvoyer la proposition motivée aux fins de légiférer à une commission parlementaire. Cette dernière pourra recevoir un maximum de cinq représentants des cent vingt-cinq électeurs ayant présenté la proposition afin qu'ils éclairent les membres de cette commission sur le détail de cette dernière. Ces cinq représentants sont obligatoirement issus des cent vingt-cinq électeurs précités et ne peuvent en aucun cas mandater des tiers pour les représenter.

Commentaire de l'article 9

L'article 9 organise le vote en séance publique soit en faveur, soit en défaveur, de la proposition motivée aux fins de légiférer. Seul un vote favorable en séance publique est susceptible de conduire à l'examen parlementaire au fond de la proposition motivée aux fins de légiférer.

Commentaire de l'article 10

Le paragraphe 1^{er} précise les effets du vote favorable : le renvoi en commission parlementaire et la clôture de la procédure. La clôture de la procédure fait débiter le délai de carence d'un an mentionné à l'article 3.

Le paragraphe 2 précise encore qu'à partir du vote en séance publique, la Chambre des Députés s'est appropriée la proposition de texte issue de la proposition motivée aux fins de légiférer. Elle lui applique la procédure réglementaire applicable aux propositions de loi. Comme la Chambre des Députés est libre des suites qu'elle entend réserver au texte initial à ce titre, elle peut notamment l'amender.

Commentaire de l'article 11

En cas de vote défavorable en séance publique, la procédure de la proposition motivée aux fins de légiférer est clôturée et fait partir le délai de carence d'une année. Un représentant des cent vingt-cinq électeurs ayant participé à la présentation de la proposition aux fins de légiférer sera avisé du résultat défavorable par courrier.

Commentaire de l'article 12

Cet article précise le sort et la durée de conservation des données à caractère personnel collectées.

Commentaire de l'article 13

La mise en vigueur de la loi est fixée à six mois à partir de la publication au Journal officiel afin de permettre la mise en place technique des outils nécessaires à la présentation et au soutien d'une proposition motivée aux fins de légiférer.

*

FICHE FINANCIERE

(art. 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le Budget,
la Comptabilité et la Trésorerie de l'État)

Le coût de la mise en oeuvre technique des propositions motivées aux fins de légiférer est estimé à 220.000.- EUR hors taxes.

