

N° 8042

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE MODIFICATION

du Règlement de la Chambre des Députés relative aux questions de confiance, aux motions de confiance, aux motions de censure et aux motions de méfiance

* * *

Dépôt: (Monsieur Roy Reding, Député, Madame Simone Beissel, Députés, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Monsieur Charles Margues, Député, Monsieur Léon Gloden, Député): le 6.7.2022

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés.....	2
3) Commentaire des articles	3

*

EXPOSE DES MOTIFS

L'intégration des procédures de question de confiance, de motion de censure et de motion de confiance dans le Règlement de la Chambre fait partie de l'ensemble des textes d'application issues du paquet des quatre révisions constitutionnelles en cours.

Elle est plus particulièrement envisagée sur le fondement des dispositions constitutionnelles suivantes figurant dans les propositions de révision 7700 et 7777 :

« **Art. 73.** Le Grand-Duc ne peut fixer des élections anticipées que si la Chambre des Députés, à la majorité de ses membres, soit rejette une motion de confiance au Gouvernement, soit adopte une motion de censure à l'égard du Gouvernement.

En cas de démission du Gouvernement, le Grand-Duc, après avoir reçu l'assentiment de la Chambre des Députés exprimé à la majorité absolue des députés, fixe des élections anticipées.

Les nouvelles élections ont lieu au plus tard dans les trois mois.

Le Grand-Duc ne peut pas fixer des élections anticipées pendant l'état de crise.

Art. 75. Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 62, la Chambre des Députés peut : [...] 4° adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement.

Art. 93. (1) Le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le Premier ministre peut, après délibération du Gouvernement en conseil, engager la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale.

(3) La Chambre des Députés peut engager la responsabilité du Gouvernement par une motion de censure.

(4) Lorsque la Chambre des Députés refuse la confiance au Gouvernement, le Premier ministre présente la démission du Gouvernement au Grand-Duc.

(5) Le Gouvernement démissionnaire continue à conduire la politique générale. »

La présente proposition de modification du Règlement a été rédigée sur la base d'une note de recherches élaborée par la cellule scientifique de la Chambre des Députés, en collaboration avec des experts externes. Au cours des échanges de vues lors de plusieurs réunions jointes de la Commission du Règlement avec la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, un certain nombre de modifications et d'ajouts ont été effectués par rapport au texte d'origine. Les commissions ont notamment estimé qu'il fallait inscrire dans le Règlement de la Chambre des Députés la possibilité de déposer une motion de méfiance dirigée contre un ou plusieurs membres du gouvernement.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE MODIFICATION DU REGLEMENT

Article I.— Au Titre III intitulé « Des questions, des motions, des résolutions, des interpellations et des débats », il est ajouté un chapitre 3 nouveau intitulé « Des questions de confiance, des motions de confiance, des motions de censure et des motions de méfiance » et libellé comme suit, les chapitres subséquents étant renumérotés :

« Chapitre 3

« Des questions de confiance, des motions de confiance, des motions de censure et des motions de méfiance »

Art. 87bis. — (1) Le Premier ministre pose la question de confiance à l'occasion de la présentation du programme gouvernemental devant la Chambre des Députés.

(2) Le débat organisé dans les conditions de l'article 40 (2) est suivi d'un vote sur la question de confiance posée par le Premier ministre.

(3) La confiance est accordée au Gouvernement à la majorité des membres de la Chambre.

Art. 87ter. — (1) Le Premier ministre peut poser la question de confiance à la Chambre des Députés à l'occasion du vote d'un projet de loi.

La confiance est accordée au Gouvernement par l'adoption de ce projet de loi ou retirée par le rejet de ce projet de loi.

(2) Le Premier ministre peut poser la question de confiance à la Chambre des Députés à l'occasion d'une déclaration gouvernementale.

Le débat organisé dans les conditions de l'article 40 (2) est suivi d'un vote sur la question de confiance posée par le Premier ministre.

La confiance est accordée au Gouvernement à la majorité des membres de la Chambre.

Art. 87quater. — Cinq députés peuvent, à tout moment, déposer une motion de censure pour engager la responsabilité du Gouvernement. A partir du dépôt, aucune signature ne peut être retirée ni ajoutée.

Art. 87quinquies. — Tout député peut, à tout moment, déposer une motion de méfiance envers un ou plusieurs membres du Gouvernement.

Art. 87sexies. — Tout député peut, à tout moment, déposer une motion de confiance.

Art. 87septies. — (1) La motion de censure, la motion de méfiance ou la motion de confiance doit être motivée. Elle est rédigée par écrit dans un document portant soit l'intitulé « Motion de censure », soit l'intitulé « Motion de méfiance », soit l'intitulé « Motion de confiance », et est

remise au Président de la Chambre. Le Président est juge de la recevabilité en la forme de la motion. En cas de contestation, il saisit la Conférence des Présidents, qui prend la décision finale.

Si la motion est jugée recevable, elle est distribuée aux membres de la Chambre et immédiatement portée à la connaissance du Premier Ministre par le Président de la Chambre.

(2) La discussion sur la motion de censure, la motion de méfiance ou la motion de confiance a lieu dans le cadre du point à l'ordre du jour lors duquel la motion a été déposée, selon les modalités prévues à l'article 40 (2), ou dans les deux jours suivant son dépôt dans les conditions prévues à l'article 40, paragraphe (7) *bis*, du Règlement de la Chambre.

Si plusieurs motions sont déposées, la Chambre peut prévoir un débat commun, sous réserve qu'il soit procédé pour chacune à un vote séparé.

(3) Le vote de la motion de censure, la motion de méfiance ou de la motion de confiance a lieu le jour même du débat sur la motion.

(4) La motion de censure, la motion de méfiance ou la motion de confiance est adoptée à la majorité des membres de la Chambre.

Toute motion adoptée est immédiatement portée à la connaissance du Premier Ministre par le Président de la Chambre.

Article II.– Il est ajouté à l'article 40 un paragraphe (7) *bis* nouveau intitulé « Motions de censure, motions de méfiance et motions de confiance » :

« (7) *bis*. Motions de censure, motions de méfiance et motions de confiance

Le ou les auteurs disposent toujours d'un temps de parole de 15 minutes. Les groupes politiques et techniques ont chacun droit à un temps de parole de 10 minutes. Les sensibilités politiques ont chacune droit à un temps de parole de 10 minutes. Le temps de parole du Gouvernement est de 15 minutes. »

Article III.– L'article 93 est modifié comme suit :

- (1) Les termes « motion de méfiance, motion de confiance » sont ajoutés aux paragraphes (1), (2) et (3) de l'article 93 entre les termes « motion » et « résolution ».
- (2) Il est ajouté un paragraphe (4) nouveau libellé comme suit :
 - « (4) Les cinq députés auteurs d'une motion de censure ont le droit de retirer cette motion. »

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article I. :

L'article I. contient les dispositions essentielles de la présente proposition de modification du Règlement en ce qu'il ajoute au Titre III intitulé « Des questions, des motions, des résolutions, des interpellations et des débats » un chapitre 3 entièrement nouveau intitulé « Des questions de confiance, des motions de confiance, des motions de censure et des motions de méfiance ».

Ad article 87bis :

L'article 87bis du Règlement de la Chambre des Députés introduit de nouvelles dispositions relatives à la question de confiance. Cette procédure, non prévue jusqu'alors par le droit luxembourgeois, résulte directement des règles prévues par les deux premiers paragraphes de l'article 93 de la Constitution tel qu'issu de la proposition de révision constitutionnelle 7700.

L'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre des Députés consiste en effet pour le Premier ministre à poser la question de confiance. L'intégration de la question de confiance à la Constitution et au Règlement de la Chambre est justifiée par le fait, d'une part, que la question de confiance est une procédure pertinente pour mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement et d'autre part, qu'elle est régulièrement posée et clairement encadrée dans de nombreux pays, comme par exemple en Allemagne ou en France. Le nouvel article 93 de la Constitution issu de la proposition de

révision constitutionnelle 7700 apparaît d'ailleurs inspiré en partie de ces procédures prévues à l'étranger.

L'article 87bis oblige chaque nouveau Gouvernement en place à demander la confiance à la Chambre des Députés lors de la présentation du programme gouvernemental. Il correspond à la reprise du libellé du paragraphe 1 de l'article 93 de la Constitution tel qu'issu de la proposition de révision constitutionnelle 7700. Afin d'explicitier le sens de la révision constitutionnelle à cet égard, les termes « engage la responsabilité du nouveau Gouvernement » ont été remplacés par l'expression « pose la question de confiance ». Une telle question de confiance existe depuis longtemps en France. La formulation retenue est claire : de la même façon que dans le texte de l'article 93 (1) de la proposition de révision constitutionnelle 7700 (« le Premier ministre engage la responsabilité du nouveau Gouvernement [...] »), l'emploi du présent de l'indicatif dans l'expression « le Premier ministre pose la question de confiance » a donc pour conséquence de contraindre tout Gouvernement nouvellement constitué à solliciter par un vote la confiance de la Chambre des Députés.

La présentation du programme gouvernemental est suivie d'un débat organisé avec un temps de parole tel que figurant à l'article 40 (2) du Règlement. A la fin du débat, la Chambre devra se prononcer par un vote sur la question de confiance, c'est-à-dire répondre à la question suivante : « Est-ce que la Chambre accorde sa confiance au Gouvernement ? »

Dans ce cadre, il est inutile de prévoir un point à l'ordre du jour différent pour débattre sur la confiance et procéder au vote, ce débat ayant déjà eu lieu dans le cadre des discussions sur le programme gouvernemental. Aucun temps de parole supplémentaire n'est à prévoir. Le débat sera nécessairement suivi d'un vote sur la question de confiance.

Ad article 87ter :

A la différence de l'article 87bis, le Premier ministre dispose ici d'une simple faculté de solliciter la confiance de la Chambre à l'occasion du vote d'un projet de loi ou d'une déclaration gouvernementale. La possibilité pour le Premier ministre de poser la question de confiance lors du vote d'un projet de loi apparaît directement inspirée de l'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution française, qui constitue une procédure tout à fait originale par rapport aux systèmes voisins. Cette procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte de loi est prévue depuis plus de soixante ans en France, mais le nombre de projets de loi susceptibles d'y bénéficier a été drastiquement limité en 2008, en raison d'un usage périodiquement abusif. A la différence du dispositif en vigueur en France, la rédaction retenue dans le Règlement de la Chambre des Députés ne limite pas spécifiquement le recours à cette procédure, conformément à la proposition de révision constitutionnelle 7700.

Il est probable que cette arme de l'engagement de la responsabilité du gouvernement sera utilisée dans des hypothèses où les sujets débattus sont à forte symbolique politique ou si le Gouvernement a des doutes sur la solidité de sa majorité.

Il faut distinguer deux hypothèses :

a) Question de confiance posée dans le cadre du vote d'un projet de loi :

Le vote même sur le projet de loi constitue ipso facto le vote sur la question de confiance. Le Premier Ministre souhaite obtenir un vote positif sur le projet de loi, l'adoption du projet de loi étant dès lors à considérer comme l'obtention de la confiance par le Gouvernement, le rejet du projet de loi équivalant au refus de la confiance à l'endroit de l'exécutif.

b) Question de confiance posée dans le cadre d'une déclaration :

L'hypothèse de départ concerne une déclaration gouvernementale, dont le temps de parole est prévu dans le cadre de l'article 40 (2) du Règlement. Le débat porte donc sur le contenu de la déclaration gouvernementale. Il ne semble pas non plus indiqué dans ce cas-là de prévoir un débat spécifique sur la question de la confiance.

Il y a lieu de supposer qu'une fois le débat sur la déclaration gouvernementale terminé, la Chambre sera appelée à se prononcer par un vote, positif ou négatif, sur la question de confiance posée par le Gouvernement.

Ad article 87quater :

Alors qu'une motion normale peut être déposée par un seul député, il a paru opportun d'exiger la signature de 5 membres de la Chambre pour le dépôt d'une motion de censure envers l'ensemble du gouvernement. Il ne s'agit en effet pas d'un geste politique anodin que de demander le retrait de la confiance au gouvernement et donc de demander la démission de ce dernier.

Il faut noter que de telles règles contraignantes existent également à l'étranger. En effet, en France, une motion de censure est recevable dès lors qu'elle se trouve signée par un dixième au moins des députés. Au Bundestag, la motion de censure constructive doit être signée par un quart de ses membres pour pouvoir être inscrite au débat parlementaire.

Ad article 87quinquies :

Lors de l'élaboration de la présente proposition de modification du Règlement, les membres des Commissions du Règlement et des Institutions et de la Révision constitutionnelle ont souhaité inscrire au Règlement la possibilité d'une motion de méfiance dirigée contre un ou des membres du gouvernement. Cette motion de méfiance doit comporter la signature d'un député.

Il ne faut pas confondre motion de censure visant le gouvernement entier et motion de méfiance, dirigée contre un ministre. En Wallonie par exemple, une motion de méfiance peut viser de façon indistincte l'exécutif ou seulement un membre de celui-ci. Tel ne sera pas le cas dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Ad article 87sexies :

Cet article ouvre la possibilité à chacun des membres de la Chambre des Députés de déposer une motion de confiance à l'égard du Gouvernement. La formulation retenue se fonde sur l'article 75 4° de la Constitution tel qu'issu de la proposition de révision constitutionnelle 7777.

Cette pratique des motions de confiance au Luxembourg, qui ne sont déposées depuis longtemps qu'à l'initiative de la Chambre, constitue une véritable originalité par rapport aux systèmes étrangers. La confiance est en effet envisagée de manière univoque par les États voisins. Il est généralement prévu que seul le chef du Gouvernement – ou le Gouvernement dans son ensemble – puisse poser une question de confiance devant le Parlement. En Allemagne et au Parlement wallon par exemple, seule la question de confiance peut être posée à tout moment par le Gouvernement, qui peut ainsi solliciter la confiance des parlementaires à tout moment. En revanche, dans ces pays, il n'est nullement prévu que les parlementaires puissent eux-mêmes déposer une motion de confiance.

A la Chambre, les dernières motions de confiance ont été déposées par un député à la suite de la déclaration du Premier ministre sur le programme gouvernemental. Au regard de la pratique luxembourgeoise, il importe en conséquence de prévoir dans le Règlement de la Chambre des Députés que la motion de confiance peut être déposée à l'initiative d'un député non seulement à la suite de la déclaration gouvernementale, mais aussi à tout autre moment, ce qui permet de maintenir ouverte la possibilité d'une initiative parlementaire en ce sens.

Ad article 87septies :

Cet article est relatif aux dispositions procédurales concernant la motion de censure, la motion de méfiance ou la motion de confiance. Ces motions peuvent être déposées en cours d'un des débats prévus à l'article 40 (2) ou à tout autre moment.

La Chambre peut vouloir en débattre dans le cadre du point de l'ordre du jour où la motion a été déposée ou à un moment postérieur, le débat et le vote sur cette motion étant dès lors un point spécifique à l'ordre du jour de la Chambre. Le débat sur une motion de censure, une motion de méfiance ou une la motion de confiance pourra donc avoir lieu soit dans le cadre du point à l'ordre du jour lors duquel la motion a été déposée, selon les modalités prévues à l'article 40 (2), soit dans les deux jours suivant son dépôt dans les conditions prévues à l'article 40, paragraphe 7bis, du Règlement de la Chambre. Le délai de deux jours est un compromis permettant à la fois un temps de réflexion sur un acte politique potentiellement grave et une évacuation de la motion dans des délais raisonnables.

En France en Allemagne et en Wallonie par exemple, l'exigence d'un délai minimal de 48 heures entre le dépôt et le vote de la motion de censure vise à marquer la gravité de la décision qui se présente aux députés, à savoir se prononcer ou non en faveur de la démission du Gouvernement. A l'Assemblée nationale française, le débat sur la motion de censure doit ensuite être organisé dans un délai assez court.

Ad article II. :

Comme indiqué à l'endroit du commentaire de l'article 87septies, la Chambre peut vouloir débattre d'une motion de censure, de méfiance ou de confiance soit dans le cadre du point de l'ordre du jour où la motion a été déposée soit à un moment postérieur, le débat et le vote sur cette motion étant dès lors un point spécifique à l'ordre du jour de la Chambre. Dans ce dernier cas, il faut prévoir un modèle de temps de parole spécifique. Tel est l'objet de l'ajout d'un paragraphe (7) *bis* nouveau à l'article 40 intitulé « Motions de censure, motions de méfiance et motions de confiance ».

Lors des discussions entre les membres des Commissions du Règlement et des Institutions et de la Révision constitutionnelle, un compromis a été trouvé en ce sens que le temps de parole des groupes politiques et techniques ainsi que celui des sensibilités politiques sera identique, à savoir 10 minutes. Il est important que chaque groupe et sensibilité puisse faire valoir ses arguments en faveur ou en défaveur d'une motion de censure, de méfiance ou de confiance. Le ou les auteurs et le Gouvernement auront un temps de parole de 15 minutes. Il est entendu qu'en cas de plusieurs auteurs d'une même motion, qu'il s'agisse de l'ensemble des cinq auteurs obligatoires d'une motion de censure ou de députés cosignataires d'autres motions, tous les auteurs disposent d'un temps de parole global commun de 15 minutes.

Ad article III. :

Il est proposé de compléter l'article 93 relatif au retrait des motions. Afin de respecter le principe du parallélisme des formes, il est prévu d'accorder le droit de retrait d'une motion de censure au collectif des auteurs signataires de cette motion et non pas à un seul des signataires. Il est par ailleurs rappelé qu'après de dépôt d'une motion de censure, un député signataire n'a plus le droit de retirer sa signature.

(signatures)

