



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2021-2022

CC,BR

P.V. IR 14
P.V. REGL 08

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 22 mars 2022

Ordre du jour :

1. Révision constitutionnelle

- Suite de l'examen des trois notes relatives aux propositions motivées aux fins de légiférer, aux questions de confiance, motions de censure et motions de confiance et aux commissions d'enquête

- Echange de vues

2. Divers

*

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

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, 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 Josée Lorsché, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Marc Spautz, membres de la Commission du Règlement

M. Marc Hansen, remplaçant Mme Jessie Thill

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe,
M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint

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

Mme Anne Greiveldinger, Ministère d'Etat

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Martine Hansen, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Règlement

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général de la Chambre des Députés

*

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

M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. Révision constitutionnelle

- Suite de l'examen des trois notes relatives aux propositions motivées aux fins de légiférer, aux questions de confiance, motions de censure et motions de confiance et aux commissions d'enquête

- Echange de vues

Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

Il est proposé de passer en revue le projet de texte pour la proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer, pour les détails duquel il y a lieu de se référer au document diffusé par courrier électronique le 18 mars 2022 et repris en annexe.

Articles 1 et 2

Sans observation.

Article 3

Paragraphe 1

Il est proposé de compléter la 1^{ère} phrase afin d'exclure, dans le corps du texte, expressément les révisions de la Constitution, alors que ceci ressort du commentaire de l'article. La 1^{ère} phrase pourrait être libellée comme suit :

« 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.** »

Paragraphe 2

A l'alinéa 1^{er}, pour plus de clarté, il est proposé de supprimer le terme « manifestement ».

A l'alinéa 2, il est proposé de libeller la 2^e phrase comme suit :

« En cas d'impact susceptible de grever le budget **de l'Etat**, une **estimation** **fiche** financière **sommaire** doit également être jointe. »

En effet, l'élaboration d'une véritable fiche financière peut s'avérer compliquée et risquerait d'être interprétée comme une condition trop restrictive, voire dissuasive. Néanmoins, il semble important que les électeurs souhaitant présenter une proposition motivée aux fins de légiférer se penchent sur le volet financier. Une estimation financière sommaire pourrait dès lors être suffisante dans un premier temps. En cas de vote favorable en séance publique, tel que prévu par l'article 9, cette estimation financière sommaire sera complétée ou remplacée par une véritable fiche financière lors des travaux en commission parlementaire. La Chambre des Députés pourrait mettre à disposition des électeurs un modèle d'estimation.

A l'alinéa 3, lettre b, il y a lieu d'insérer « la » avant les termes « Conférence des Présidents », et de supprimer le « s » à « obtenus ».

Article 4

« Si le seuil des cent vingt-cinq électeurs n'est plus atteint en raison d'un ou plusieurs retraits, la proposition motivée aux fins de légiférer devient irrecevable. »

Article 6

Sans observation.

Article 7

Paragraphe 1

A la dernière phrase, il y a lieu de remplacer le terme « et » par celui de « ou ».

Paragraphe 3

A l'instar de l'article 4, paragraphe 2, il est proposé d'ajouter le format papier.

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

Paragraphe 4

A l'instar de l'article 4, paragraphe 3, il est proposé d'ajouter le numéro d'identification national et de préciser qu'il s'agit des listes électorales pour les élections législatives.

« (4) Chacun des douze mille cinq cents électeurs doit renseigner son nom, son prénom, sa date et son lieu de naissance, sa ou ses nationalité(s), **son numéro d'identification national,** son adresse électronique et son adresse postale. Chaque électeur doit joindre un certificat d'inscription sur les listes électorales **pour les élections législatives conformément aux dispositions de la loi électorale.** »

Articles 8 à 10

Sans observation.

Article 11

Il est proposé de prévoir qu'en cas de vote défavorable, les électeurs ayant participé à la présentation en sont informés par la Chambre des Députés. La lettre d'information sera envoyée à un représentant des 125 électeurs. Cette précision pourra se faire dans le commentaire des articles.

Article 12

Au sujet du délai de conservation des données à caractère personnel, il est proposé d'attendre l'avis de la CNPD.

Article 13

Sans observation.

2. Divers

La réunion jointe programmée le 23 mars 2022, initialement convoquée à 15h30, sera avancée à 14h30. La réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, convoquée à 14h00, sera annulée.

La prochaine réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle aura lieu le 29 mars 2022 à 14h00 et sera suivie d'une réunion jointe avec la Commission du Règlement à 14h30.

Les projets de procès-verbal des réunions jointes des 26 octobre 2021, 21 et 26 janvier 2022 et 3 mars 2022 sont approuvés.

Luxembourg, le 23 mars 2022

Annexe :

Proposition de loi relative aux propositions motivées aux fins de légiférer – projet de texte

Procès-verbal approuvé et certifié exact

PROPOSITION DE LOI
relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

Dépôt

SOMMAIRE :

	pages
1) Exposé des motifs	1
2) Texte de la proposition de loi.....	2
3) Commentaire des articles	4

*

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 67 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 67 (doc. parlementaire n° 7777/00).

*

TEXTE DE LA PROPOSITION

PROPOSITION DE LOI

relative aux

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.

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 et 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.

(4) Chacun des douze mille cinq cents électeurs doit renseigner son nom, son prénom, sa date et son lieu de naissance, sa ou ses nationalité(s), son adresse électronique et son adresse postale. Chaque électeur doit joindre un certificat d'inscription sur les listes électorales.

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.

*

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 67, 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 67 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 67 sont dès lors les électeurs définis à l'article 52 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, une fiche financière doit également être jointe. 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 par un dépôt électronique 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 ainsi qu'un certificat d'inscription sur les listes électorales pour ces mêmes électeurs.

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 également électroniquement.

Le paragraphe 4 définit les modalités liées au soutien.

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.

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.