

# PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

relative au Titre V, Chapitre 11 « Des pétitions »

*Document de dépôt*

*Déposé par Francine Closener*

## SOMMAIRE

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés.....	3
3) Commentaire des articles.....	10

\*\*\*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition de modification du Titre V du Chapitre 11 « Des pétitions » du Règlement de la Chambre des Députés a pour objet de compléter les dispositions figurant actuellement au même chapitre du Règlement de la Chambre des Députés. Le dessein est de regrouper au sein d'un même instrument l'ensemble des dispositions applicables aux pétitions tout en veillant à leur cohérence et à leur exhaustivité.

Les objectifs poursuivis par la présente proposition de modification du chapitre relatif aux pétitions du Règlement de la Chambre des Députés sont multiples.

En premier lieu, la modernisation du Chapitre 11 du Règlement conduit à une meilleure transparence de l'Administration parlementaire et conséquemment, à une confiance accrue du citoyen envers la Chambre des Députés. En suivant et en se référant à des règles objectives et officielles relatives aux pétitions, l'Administration parlementaire renforce la confiance du citoyen envers le fonctionnement du mécanisme des pétitions.

En second lieu, l'établissement de règles objectives et claires applicables au mécanisme des pétitions renforce la sécurité juridique, la prévisibilité et la cohérence des décisions rendues quant aux pétitions et de la suite qui leur est réservée. Premièrement, l'élaboration de dispositions claires et accessibles au public renforce la sécurité juridique du citoyen en ce que ce dernier est à même de connaître en amont les critères et autres règles qui lui seront appliqués. Deuxièmement, la codification de l'ensemble des dispositions applicables aux pétitions permet une meilleure cohérence des décisions rendues par la

Chambre des Députés en la matière, celles-ci reposant sur un même et unique *corpus* réglementaire.

En troisième lieu, la modification du chapitre relatif aux pétitions vise à améliorer en interne la gestion des pétitions en facilitant l'accessibilité matérielle et intellectuelle des dispositions applicables. En effet, le nouveau chapitre du Règlement relatif aux pétitions pourra servir de base à l'élaboration de lignes directrices quant au traitement des pétitions et des débats publics à l'attention des députés membres de la Commission des Pétitions ainsi que des agents de l'Administration parlementaire affectés à ladite commission.

En quatrième lieu, il existe une discordance entre plusieurs dispositions du Règlement de la Chambre relatives aux pétitions et la réalité du fonctionnement du mécanisme des pétitions. Il est dès lors nécessaire, dans un objectif de sécurité juridique, d'entériner les évolutions survenues dans le traitement des pétitions au sein du Règlement.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS

**Article 1<sup>er</sup>.** Le Chapitre 11 du Titre V du Règlement de la Chambre des Députés, intitulé « Des pétitions », est remplacé comme suit :

### « Chapitre 11

### Des pétitions

#### *a) De la Commission des Pétitions*

**Art. 164.** – (1) La Commission des Pétitions est composée de cinq membres au minimum et de quinze membres au maximum nommés par la Chambre, suivant les modalités fixées par l'article 22 du présent Règlement.

(2) La Commission des Pétitions nomme, dans son sein, un président et deux vice-présidents.

(3) La Commission des Pétitions adopte des lignes directrices internes organisant ses activités.

#### *b) Des pétitions*

**Art. 165.** – (1) Toute personne inscrite dans le Registre national des personnes physiques et âgée de quinze ans au moins peut introduire une demande de pétition. Une personne physique peut introduire une pétition au nom d'une association sans but lucratif ou d'un collectif, sous réserve que cette personne dispose des pouvoirs de représentation.

Une pétition ne peut être introduite au nom d'une organisation à but lucratif.

(2) La Commission des Pétitions prévoit dans ses lignes directrices les modalités relatives au traitement des données à caractère personnel des pétitionnaires, conformément au présent Règlement et au Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données).

(3) La demande de pétition, ordinaire ou publique, doit impérativement être rédigée dans au moins une des langues administratives du pays. Pour les pétitions publiques, une traduction dans une ou plusieurs autres langues est admise sans que celle-ci ne puisse se substituer à la condition de rédaction de la pétition dans l'une des langues administratives du pays.

**Art. 165bis.** – (1) Les demandes de pétition ordinaire peuvent être soit déposées électroniquement sur le site Internet des Pétitions moyennant un moyen d'authentification électronique reconnu, soit déposées en personne à la Chambre des Députés sous condition de présentation d'une pièce d'identité ou bien envoyées par courrier postal au Président de la Chambre sous réserve d'une légalisation de signature au préalable.

(2) Toute demande de pétition ordinaire est revêtue de la signature du pétitionnaire et indique lisiblement ses nom et prénom, son adresse postale ainsi que son numéro d'identification national. La condition relative à la signature ne s'applique pas aux demandes de pétition ordinaire introduites par voie électronique.

(3) La Chambre ne traite aucune demande de pétition ordinaire ayant pour objet des intérêts individuels ou qui ne satisfait pas aux conditions de recevabilité prévues aux points 4° à 6° et 8° à 9° de l'article 165ter (3).

(4) La Commission des Pétitions juge de la recevabilité des demandes de pétition ordinaire et fait parvenir une réponse motivée au pétitionnaire. Dans le cadre de l'élaboration de cette réponse, la Commission des Pétitions prend toutes les mesures utiles.

(5) Dans le cadre du traitement de la pétition ordinaire, la Commission des Pétitions peut, si elle le juge opportun, renvoyer la pétition ordinaire à la commission dont le domaine de compétence, conformément à l'article 20 (1), englobe l'objet de la pétition, ou demander un avis à une autre commission, conformément à l'article 29 (3).

(6) La Commission des Pétitions peut, si elle le juge opportun, demander une prise de position relative à une pétition ordinaire à un Ministre. La prise de position du Ministre est envoyée à la Commission des Pétitions dans un délai de 60 jours. Passé ce délai, la Commission des Pétitions envoie un rappel.

Le Président de la Chambre peut accorder au Ministre un délai supplémentaire de 30 jours sur demande motivée.

À défaut de réponse du Ministre à une demande de la Commission des Pétitions dans le délai prescrit, le membre du Gouvernement concerné peut être invité pour une prise de position orale devant la Commission des Pétitions.

(7) La Commission des Pétitions transmet la prise de position au pétitionnaire et à la commission parlementaire dont le domaine de compétence englobe l'objet de la pétition.

**Art. 165ter.** – (1) Les demandes de pétition publique peuvent être soit déposées électroniquement sur le site Internet des Pétitions moyennant un moyen d'authentification électronique reconnu, soit déposées en personne à la Chambre des Députés sous condition de présentation d'une pièce d'identité ou bien envoyées par courrier postal au Président de la Chambre sous réserve d'une légalisation de signature au préalable.

(2) Toute demande de pétition publique est revêtue de la signature du pétitionnaire et indique lisiblement ses nom et prénom, son adresse postale ainsi que son numéro d'identification national. La condition relative à la signature ne s'applique pas aux demandes de pétition publique introduites par voie électronique.

(3) Les demandes de pétition publique sont soumises à des conditions de recevabilité cumulatives. La recevabilité de la demande de pétition publique est fonction de l'intérêt général de son objet. Outre cette condition, la demande de pétition publique ne peut :

- 1° faire usage de la forme personnelle ou se référer de manière directe à la situation ou à l'expérience personnelle du pétitionnaire ;
- 2° se référer explicitement à une autre pétition publique ;
- 3° relater de fausses informations ou contenir des informations ne pouvant être vérifiées ;
- 4° faire usage d'un langage provocateur, vexatoire ou inapproprié ;
- 5° poursuivre des revendications contraires aux droits de l'Homme, contraires au principe de non-discrimination ou incitant à la haine ;
- 6° être formulée de façon incompréhensible ou excessivement lacunaire ;
- 7° comporter un intitulé qui ne renvoie pas correctement ou pas suffisamment à la revendication exprimée dans la pétition ;
- 8° être diffamatoire ou viser de manière spécifique une personne donnée ;
- 9° s'immiscer dans une affaire judiciaire nationale, en cours ou passée ;
- 10° être similaire, quant à son fond, à une autre pétition publique déclarée recevable, déposée au cours des douze derniers mois ou dont le délai de signature est arrivé à échéance au cours des douze derniers mois ;
- 11° être similaire, quant à son fond, à une autre pétition publique dont le débat public a eu lieu au cours des douze derniers mois.

La Commission des Pétitions peut, sous réserve de l'accord du pétitionnaire, apporter des adaptations d'ordre rédactionnel à des pétitions afin de retirer une forme personnelle ou de préciser les abréviations.

(4) La Commission des Pétitions est juge de la recevabilité de la demande de pétition publique. Le pétitionnaire est informé de la décision de la Commission des Pétitions.

Un recours gracieux devant la Conférence des Présidents est ouvert à tout pétitionnaire souhaitant contester la décision de recevabilité de la pétition dont il est l'auteur. Le recours est à adresser au Président de la Chambre des Députés par courrier postal. Un recours devant les juridictions administratives est impérativement précédé du recours gracieux ci-dessus.

(5) Le non-respect d'une ou de plusieurs des conditions énumérées au paragraphe 3, est sanctionné, soit par une demande de reformulation, soit par un avis défavorable. En cas de demande de reformulation adressée au pétitionnaire par la Commission des Pétitions, ce dernier dispose d'un délai de 30 jours pour faire parvenir une version reformulée de sa demande de pétition publique à la Commission des Pétitions. Passé ce délai, la demande de pétition publique est clôturée.

(6) Une demande de pétition publique peut être tenue en suspens par la Commission des Pétitions lorsque celle-ci requiert davantage d'informations, soit de la part du pétitionnaire,

soit de la part d'une entité concernée, ou bien lorsqu'une recherche plus approfondie sur le sujet est nécessaire pour rendre un avis quant à la recevabilité de la demande de pétition publique. L'analyse de la recevabilité des demandes de pétition publique tenues en suspens est renvoyée à la prochaine réunion de la Commission, sous réserve que celle-ci dispose entretemps des informations complémentaires requises.

(7) Lorsque la Commission des Pétitions estime qu'une demande de pétition publique ne rentre pas dans le champ de compétence de la Chambre des Députés, la Commission des Pétitions peut décider de la transférer à l'entité publique compétente. Le transfert d'une demande de pétition publique à un organisme privé ne peut se faire qu'avec l'accord exprès du pétitionnaire.

(8) Dans le cadre du traitement de la demande de pétition publique, la Commission des Pétitions peut, si elle le juge opportun, envoyer la pétition publique à la commission dont le domaine de compétence, conformément à l'article 20 (1), englobe l'objet de la pétition, ou demander un avis à une autre commission, conformément à l'article 29 (3).

(9) Préalablement à la décision de recevabilité prévue au paragraphe (4), tout pétitionnaire peut demander la suppression de sa demande de pétition publique.

Postérieurement à la décision de recevabilité prévue au paragraphe (4), le pétitionnaire souhaitant retirer sa pétition publique doit adresser une demande motivée en ce sens par courrier postal au Président de la Chambre des Députés. La Conférence des Présidents est juge de la demande de retrait, sur avis de la Commission des Pétitions.

Exceptionnellement et en cas d'urgence, le président de la Commission des Pétitions peut prendre provisoirement toute mesure utile dans l'intérêt du pétitionnaire ou du public.

**Art. 165quater.** – (1) La pétition publique ayant reçu une décision favorable est publiée sur le site Internet des pétitions, accompagnée du nom et du prénom de son auteur. Elle est ouverte à signature pendant 42 jours.

(2) La pétition publique peut être signée sur le site Internet des pétitions ou bien sur un formulaire papier mis à disposition de toute personne intéressée par la Chambre des Députés. Une même personne ne peut signer une pétition publique donnée qu'une seule fois, toutes formes confondues.

(3) Toute personne inscrite dans le Registre national des personnes physiques et âgée de quinze ans au moins peut signer une pétition publique.

La Chambre des Députés est autorisée à vérifier l'identité des signataires et le respect de la condition d'âge par le biais du Registre national des personnes physiques.

(4) Toute signature d'une pétition publique mentionne, sous peine de nullité, les nom et prénom du signataire, son adresse postale ainsi que son numéro d'identification national.

Le prénom, le nom et le lieu de résidence du signataire ne sont pas publiés sur le site Internet à moins que le signataire n'en décide autrement.

Les signatures fournies sur papier ne sont pas publiées sur le site Internet des pétitions.

(5) La Commission des Pétitions prévoit dans ses lignes directrices les modalités relatives au traitement des données personnelles des signataires, conformément au présent Règlement et au Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulations de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (Règlement général sur la protection des données).

(6) Le nombre de signatures valides, toutes formes confondues, nécessaire à un débat public est fixé à 0,6% de la population totale et du nombre de frontaliers, tels que déterminées par le STATEC au 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours, et arrondi à la centaine supérieure pour la durée de la présente législature à compter de l'entrée en vigueur de la présente disposition. Le seuil est réajusté au début de chaque nouvelle législature pour tenir compte de l'évolution démographique.

En cas de variation démographique supérieure ou égale à 10 pour cent au cours de la présente législature, la Conférence des Présidents peut décider de réadapter le seuil suivant la formule de calcul ci-dessus.

(7) La pétition publique n'ayant pas atteint le nombre de signatures valides prévu au paragraphe (6) ouvre, dans le chef de son auteur, le droit de demander un reclassement de sa pétition publique en pétition ordinaire. Le pétitionnaire dispose d'un mois pour introduire sa demande de reclassement.

(8) La pétition publique qui a atteint le nombre de signatures prévu au paragraphe (6) ouvre, dans le chef de son auteur, le droit à un débat public à la Chambre des Députés.

Le pétitionnaire peut renoncer au droit à un débat public, mais ne peut le céder. Lorsque le pétitionnaire renonce au droit à un débat public, l'article 165<sup>ter</sup>, paragraphe (3), point 10°, cesse de s'appliquer à l'égard des pétitions jugées similaires à la pétition qui aurait dû donner lieu à un débat public.

Le pétitionnaire qui, en l'absence de motif impérieux, refuse deux propositions de date pour la tenue du débat public, perd son droit à l'organisation d'un débat public. Il en va de même pour le pétitionnaire qui, en l'absence de motif impérieux, est absent lors de la date convenue pour le débat public relatif à la pétition dont il est l'auteur.

Le pétitionnaire qui, en l'absence de motif impérieux, est absent lors de la date convenue pour le débat public relatif à la pétition dont il est l'auteur se voit interdire le dépôt une nouvelle demande de pétition publique pendant vingt-quatre mois.

### *c) Des débats publics*

**Art. 166.** – (1) Un débat public est organisé en présence du pétitionnaire, de ses accompagnateurs éventuels, du Président de la Chambre des Députés, du président de la Commission des Pétitions, des membres des commissions parlementaires concernées par la thématique du débat ainsi que du membre du Gouvernement ayant la thématique concernée par la pétition dans ses attributions.

Exceptionnellement, la Commission des Pétitions peut décider que plusieurs membres du Gouvernement participent à un même débat public.

Les débats publics sont présidés par le président de la Commission des Pétitions.

Le débat public a lieu dans les quatre mois suivant l'échéance de la période de signatures. Le délai précité est suspendu pendant la durée des vacances scolaires d'été ainsi que pendant les trois mois précédant et suivant les élections législatives.

(2) Le débat public est accessible aux membres du public à condition de présenter une pièce d'identité valable et dans la limite des places disponibles. La presse accréditée est autorisée à assister au débat public. Ni les membres du public, ni la presse n'interviennent dans les discussions.

Le débat public est retransmis en direct sur la chaîne télévisée de la Chambre, ainsi que sur le site Internet de la Chambre et le site Internet des pétitions.

(3) Les débats publics se déroulent en langue luxembourgeoise.

À la demande du pétitionnaire, une traduction simultanée en langue française ou en langue allemande peut être autorisée.

(4) Le pétitionnaire peut être accompagné de cinq personnes au maximum sous réserve de notification préalable à la Chambre des Députés. Les personnes titulaires d'un mandat politique étranger ou international ne sont pas admises en tant qu'accompagnateurs.

La Chambre des Députés ne prend en charge aucun frais de déplacement ou similaire lié à la participation du pétitionnaire ou de ses accompagnateurs au débat public.

La Chambre des Députés se réserve le droit de refuser l'accès au débat public à tout accompagnateur susceptible de présenter un danger pour la sécurité.

(5) La Commission des Pétitions détermine le temps de parole accordé aux différents intervenants ainsi que le déroulement du débat public. Cette information figure sur la convocation envoyée aux participants en amont du débat public.

(6) Le débat public est suivi d'une partie non publique en vue de tirer les conclusions relatives à la pétition publique débattue. Les conclusions sont communiquées oralement au pétitionnaire à l'issue de la partie non publique.»

**Art. 2.** L'article 166*bis* suivant est inséré dans le Chapitre 11 du Titre V du Règlement de la Chambre des Députés, intitulé « Des Pétitions », à la suite de l'article 166 nouveau :

*« d) Dispositions transitoires*

**Art. 166*bis*.** – (1) Par dérogation à l'article 206 du présent Règlement, l'entrée en vigueur de l'article 165*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, et l'article 165*ter*, paragraphe 1<sup>er</sup>, est reportée à la date de mise en fonctionnement des outils électroniques et numériques y décrits. Le public sera informé de l'entrée en vigueur des deux dispositions précitées au moins une semaine au préalable.

(2) Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions précitées, les demandes de pétition ordinaire peuvent être soit adressées par écrit au Président de la Chambre, soit adressées à la Commission des Pétitions par tout moyen, y compris électronique, mis à disposition par

cette dernière. Le Président renvoie les demandes de pétition ordinaire à la Commission des Pétitions.

(3) Jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions précitées, les demandes de pétition publique sont introduites soit électroniquement sur le site Internet des pétitions, soit par écrit à travers le formulaire disponible sur le site Internet des pétitions, et adressées à la Commission des Pétitions par courrier postal ou électronique. »

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

Le texte de la proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés ne contenant que deux articles, les commentaires ci-après renvoient aux numéros des articles tels qu'ils seraient modifiés ou introduits dans le Règlement de la Chambre des Députés par le biais de la présente proposition de modification.

### **Ad article 164**

La présente proposition de modification du Règlement de la Chambre n'entend pas modifier les deux premiers paragraphes de l'article 164. Il convient en effet de conserver les règles de composition et de nomination du président et de deux vice-présidents applicables aux commissions permanentes (*cf.* articles 20 (2) et 23 (1) du Règlement).

Sur l'ensemble des pays ayant participé à l'étude « Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – A fundamental right to a process » du Parlement européen, 39,5 pour cent disposent d'une commission parlementaire dédiée exclusivement aux pétitions publiques<sup>1</sup>. Au vu de la charge de travail croissante en raison de la popularité du système des pétitions, il convient de maintenir une commission exclusivement dédiée aux pétitions au sein de la Chambre des Députés.

Le paragraphe 3 de l'article 164 (« Il est fait mention des pétitions ordinaires et publiques nouvellement déposées ou introduites dans les communications que le Président fait à la Chambre lors d'une séance publique. ») est supprimé. Cette suppression a pour but de codifier la pratique actuelle. Il résulte du nombre important de pétitions ordinaires et publiques déposées chaque semaine, qu'il serait particulièrement chronophage d'inclure ces informations dans les communications du Président. Lors de la rédaction du présent paragraphe en 2013, l'actuelle ampleur des pétitions ne pouvait être anticipée. En outre, cette mesure n'est pas opportune puisque la Conférence des Présidents confirme ou infirme, à la suite de chaque réunion de la Commission des Pétitions, les avis de recevabilité et d'irrecevabilité reçus par cette dernière, de sorte qu'une partie des députés au moins, dont le Président de la Chambre, sont informés des pétitions déposées et peuvent, le cas échéant, décider de communiquer cette information lors d'une séance publique.

L'apport principal du nouvel article 164 consiste en l'ajout d'un nouveau paragraphe 3 prévoyant que la Commission des Pétitions adopte des lignes directrices pour encadrer ses activités. Il s'agit d'une disposition fondamentale puisque le Règlement n'est pas en mesure de déterminer chaque aspect relatif aux pétitions dans le moindre détail, mais également puisque ces lignes directrices concernent principalement le fonctionnement interne de la Commission des Pétitions.

---

<sup>1</sup> T. Tirbúrcio, « Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – A fundamental right to a process », 2023, à la demande de la Commission des Pétitions du Parlement européen, p. 17. Consultable sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL\\_STU\(2023\)753105\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU(2023)753105_EN.pdf)

En vertu de l'article 82 de la Constitution<sup>2</sup>, il pourrait être argumenté que, par analogie aux matières réservées à la loi, les pétitions constituent une matière réservée au Règlement. Cependant, cet argument mérite d'être nuancé au motif que l'article en question ne vise pas le droit de pétition au sens large, mais uniquement leur recevabilité (« reçoit les pétitions ») de sorte que les autres éléments du droit de pétition, telles que les mesures prises à l'égard de pétitions jugées recevables, ne sont pas obligatoirement et *strictu sensu* visés par ladite disposition.

Cependant, et au vu de l'incertitude, il convient de prévoir à l'égard des aspects pour lesquels le besoin de lignes directrices peut d'ores déjà être identifié, « une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. ». Ceci est le cas pour le traitement des données à caractère personnel des pétitionnaires<sup>3</sup> et des signataires<sup>4</sup> ainsi que les modalités des débats publics<sup>5</sup>.

Enfin, il est proposé de remplacer l'intitulé actuel a) *Dispositions générales* par a) *De la Commission des Pétitions* afin de faciliter la compréhension de la structure du chapitre, les dispositions de l'article 164 portant exclusivement sur la Commission des Pétitions, et de conserver la cohérence terminologique avec les autres chapitres du Règlement.

## **Ad article 165**

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>**

L'article 165 du Règlement en vigueur porte exclusivement sur les pétitions ordinaires. Les conditions pour pouvoir déposer une pétition publique sont, quant à elles, prévues à l'actuel article 166. Cette séparation des dispositions portant sur la qualité de pétitionnaire mérite d'être abandonnée afin de faciliter la lecture du chapitre et d'uniformiser les dispositions.

L'article 166 (1) actuel prévoit que « [t]oute personne inscrite dans le Registre national des personnes physiques et âgée de 15 ans au moins peut introduire une demande de pétition publique. ». L'article 165, en revanche, ne prévoit aucune de ces conditions ; le paragraphe 2 exigeant uniquement que les nom et prénom ainsi que la résidence du pétitionnaire soient indiqués.

La modification de l'article 165 entend conserver les exigences prévues à l'article 166 (1) et les transposer aux pétitions ordinaires. Sont enregistrées au Registre national des personnes physiques (« RNPP ») toutes les personnes qui possèdent la nationalité luxembourgeoise, qui résident au Luxembourg ou bien qui y travaillent<sup>6</sup>, ainsi que les personnes ayant déposé une demande de protection internationale auprès des autorités luxembourgeoises. Afin de préserver l'autonomie et les intérêts de l'État luxembourgeois, il est pertinent d'éviter qu'une personne n'ayant aucun lien avec le Luxembourg ne puisse déposer une pétition auprès de la Chambre des Députés.

---

<sup>2</sup> Article 82 de la Constitution : « La Chambre des Députés reçoit les pétitions qui lui sont adressées dans la forme prescrite par son Règlement. ».

<sup>3</sup> Article 165 (2) nouveau du Règlement.

<sup>4</sup> Article 165<sup>quater</sup> (5) nouveau du Règlement.

<sup>5</sup> Article 166 (5) nouveau du Règlement.

<sup>6</sup> Les fonctionnaires et employés d'une institution européenne installée au Luxembourg sont également inscrits au RNPP.

L'actuel article 165 ne contient pas de condition d'âge pour pouvoir déposer une pétition ordinaire, alors que cette condition est prévue pour les pétitions publiques (*cf.* article 166 (1)). La modification du Règlement entend reprendre cette condition d'âge pour les pétitions ordinaires afin d'uniformiser les dispositions concernant les deux types de pétitions et de s'assurer d'un certain niveau de maturité dans le chef du pétitionnaire.

Le nouvel article 165 (1) entend également codifier une pratique constante de la Commission des Pétitions qui est celle d'autoriser une personne physique, inscrite au RNPP et âgée de 15 ans au moins, de déposer une pétition au nom d'une association sans but lucratif ou d'un collectif. Il ne sera cependant pas possible de déposer une pétition au nom d'une organisation à but lucratif<sup>7</sup>, conformément à la pratique de la Commission.

Afin de clarifier que l'article 165 nouveau porte sur l'ensemble des pétitions, il est proposé de remplacer le titre *b) Pétitions ordinaires* par *b) Des pétitions*.

## Paragraphe 2

La disposition renvoie expressément aux lignes directrices de la Commission des Pétitions pour la question de la protection des données. Ainsi, même si l'ensemble du mécanisme des pétitions était considéré comme une matière réservée au Règlement, la délégation de cette question aux lignes directrices serait d'ores et déjà prévue par une disposition particulière<sup>8</sup>.

## Paragraphe 3

Le paragraphe 3 de l'article 165 nouveau n'a pas d'équivalent dans l'actuel Chapitre 11 du Règlement. Au vu du nombre croissant de pétitions ordinaires et publiques déposées en langue anglaise, il est nécessaire de prévoir explicitement que les pétitions doivent impérativement être rédigées en langue française, allemande ou luxembourgeoise. En effet, la Commission des Pétitions ne traite aucune pétition rédigée exclusivement en une autre langue que celles énumérées précédemment et le secrétariat de la Commission les classe comme étant « hors cadre ».

Il est également de plus en plus fréquent qu'un pétitionnaire dépose une pétition en plusieurs langues simultanément<sup>9</sup>, probablement dans l'objectif d'atteindre un plus grand public. La Commission accepte qu'un pétitionnaire fournisse plusieurs traductions de sa pétition pour autant qu'au moins une des versions soit en une langue administrative du pays<sup>10</sup>. L'article 165, paragraphe 2, entend ainsi pérenniser cette pratique, d'autant plus que le nouveau site Internet des pétitions, en cours de développement, facilitera le dépôt de pétitions en plusieurs langues.

---

<sup>7</sup> La pétition publique n° 2765 - *Introduction d'un nouveau genre de contrat de travail nommé CDI ESS pour la reconnaissance officielle de l'engagement social et environnemental des personnes vulnérables, afin de faciliter de recevoir un contrat de bail chez un propriétaire privé*. avait, à l'origine, été introduite au nom d'une S.A.RL E.S.S. La Commission des Pétitions a estimé que cela ne pouvait être fait et a enjoint le pétitionnaire à déposer la pétition en son nom propre (*cf.* Réunion de la Commission des Pétitions du 21 juin 2023 : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0141/130/283306.pdf>).

<sup>8</sup> Voir commentaires sous « *Ad article 164* ».

<sup>9</sup> Exemple : Pétition publique n° 2966 - *(FR) Vignette pour les véhicules étrangers. (DE) Vignette für ausländische Fahrzeuge*.

Consultable sur : <https://www.petitionen.lu/petition/2966?cHash=aa5be34eb0bb9ba8e31e5ec3f6a160fb>.

<sup>10</sup> Réunion du 13 décembre 2023 de la Commission des Pétitions : <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0144/067/288677.pdf>.

## **Ad article 165bis**

L'article 165bis nouveau porte exclusivement sur les pétitions ordinaires.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>**

Le paragraphe premier énumère les différentes façons de déposer une pétition ordinaire. La faculté de déposer une pétition ordinaire auprès du Président de la Chambre est actuellement prévue par l'article 165, paragraphe 1<sup>er</sup>, du Règlement. Il en va de même pour le renvoi d'une pétition ordinaire à la Commission des Pétitions par le Président de la Chambre des Députés (cf. article 165 (4) du Règlement).

L'article 165bis nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, dispose en outre que les demandes de pétition ordinaire pourront bientôt être déposées électroniquement grâce à un moyen d'authentification électronique, à savoir *LuxTrust* et *eIDAS*<sup>11</sup>. Pour les personnes n'ayant pas un tel moyen d'authentification électronique, il est possible de déposer la demande de pétition ordinaire en personne à la Chambre des Députés à condition de présenter une pièce d'identité. Enfin, pour les personnes ne souhaitant pas se déplacer jusqu'à la Chambre des Députés, il sera possible d'envoyer la demande de pétition ordinaire signée par courrier postal sous réserve d'une légalisation de signature au préalable. Ceci, encore une fois, afin de vérifier que le pétitionnaire est bien la personne qu'il prétend être.

### **Paragraphe 2**

L'article 165bis, paragraphe 2, reprend en substance les dispositions de l'article 165, paragraphe 2, tel qu'actuellement en vigueur. Cependant, une exception à l'obligation de signature est faite pour les pétitions déposées par voie électronique (courriel ou sur le site Internet) afin de minimiser les contraintes à charge du pétitionnaire.

La notion de « résidence » est remplacée par celle d'« adresse postale » dans une optique d'entérinement de la pratique. Le terme de « résidence » est, en effet, plus vague que celui d'« adresse postale ». En outre, cette même adresse est utilisée pour la correspondance que la Commission fait parvenir au pétitionnaire au sujet de sa pétition, de sorte qu'il est opportun de préciser qu'il s'agit de l'« adresse postale ».

La réelle nouveauté apportée par la présente disposition est qu'il est désormais prévu que la demande de pétition ordinaire doit être accompagnée du numéro d'identification national de son auteur. Cela vise à simplifier la vérification de l'identité du pétitionnaire par l'Administration parlementaire.

### **Paragraphe 3**

Cette disposition reprend l'article 165, paragraphe 3, actuel avec une différence terminologique : la notion de « pétition ordinaire » est remplacée par celle de « demande de pétition ordinaire ». Selon la terminologie communément appliquée par la Commission des Pétitions, le pétitionnaire dépose une « demande de pétition ». Lorsque celle-ci est déclarée recevable, elle devient une « pétition ».

---

<sup>11</sup> Pour davantage d'informations sur le dépôt de demandes de pétition par un moyen d'authentification électronique, consulter le commentaire sur l'article 165ter, paragraphe 1<sup>er</sup>.

La raison d'être de cette disposition est d'éviter la possible confusion entre pétition et réclamation. À titre d'exemple, sont considérées comme portant sur des intérêts individuels, les demandes de pétition qui portent sur une décision administrative individuelle prise à l'égard du pétitionnaire. Dans une telle situation, la Commission invite la personne à déposer un recours auprès de l'administration publique auteur de la décision ou bien de s'adresser à l'*Ombudsman*.

En raison de la charge de travail que constitue la rédaction d'une prise de position pour le ministère saisi d'une demande de pétition ordinaire, il convient de prévoir des critères minimaux de qualité. Récemment, la Commission des Pétitions a adressé une demande de reformulation à l'auteur d'une demande de pétition ordinaire en raison de la faible qualité rédactionnelle de la pétition qui la rend difficilement intelligible. Cette décision de demander une reformulation est, pour le moment, boiteuse à deux niveaux : premièrement, le Règlement ne prévoit actuellement aucune condition de forme pour les pétitions ordinaires. Deuxièmement, la possibilité de demander une reformulation n'est pas prévue. Le Règlement reste donc muet sur ces questions. La référence à certains des critères de recevabilité prévus à l'article 165*ter*, paragraphe 3, permet de s'assurer qu'un contrôle minimal de qualité puisse avoir lieu.

#### **Paragraphe 4**

La première partie de la phrase liminaire du présent paragraphe vise à rectifier une omission du Chapitre 11 actuel et à préciser que la Commission des Pétitions est juge de la recevabilité des demandes de pétition ordinaire. Le reste du paragraphe 4 reprend les dispositions figurant aux paragraphes 5 et 6 de l'actuel article 165 avec l'ajout d'une précision : la réponse envoyée au pétitionnaire doit être motivée.

#### **Paragraphe 5**

Le paragraphe 5 prévoit la faculté pour la Commission des Pétitions de renvoyer une pétition ordinaire à une commission parlementaire chargée de la thématique en question ou de solliciter son avis. Ce paragraphe reprend en substance les dispositions figurant actuellement à l'article 165, paragraphes 7 et 8.

Il faut, cependant, relever une différence notable : dans sa teneur actuelle, le Règlement érige en obligation le fait pour la Commission des Pétitions d'informer la commission parlementaire dont le domaine de compétence englobe l'objet de la pétition. Le paragraphe 5 nouveau ne reprend pas la notion d'informer une autre commission parlementaire. D'abord, en pratique, cette mesure n'est plus mise en œuvre depuis plusieurs années en raison du nombre élevé de pétitions. Ensuite, il n'est pas utile pour une commission parlementaire de se voir communiquer le texte d'une pétition avant que le Gouvernement ait rendu une prise de position. Le paragraphe 7 nouveau prévoit que la prise de position est communiquée à la commission parlementaire concernée par l'objet de la pétition.

#### **Paragraphe 6**

Le paragraphe 6 nouveau conserve le droit de la Commission des Pétitions de demander une prise de position quant à une pétition ordinaire à un ministre (*cf.* article 165 (9) du Règlement). Cependant, le délai dans lequel le Ministre doit fournir sa prise de position passe d'un mois à

60 jours. Cette augmentation du délai de réponse tient compte du fait de l'augmentation du nombre de demandes de prise de position et du nombre croissant de prises de position rendues hors délai. En effet, outre les pétitions ordinaires soumises initialement en tant que telles, la Commission des Pétitions permet au pétitionnaire ayant déposé une pétition publique qui n'a pas obtenu assez de signatures pour un débat public, de reclasser la pétition publique en pétition ordinaire. De ce fait, le nombre de demandes de prises de position ministérielle a bondi et il convient de laisser suffisamment de temps aux Ministres pour y répondre.

En outre, le Règlement prévoit à l'heure actuelle dans son article 165, paragraphe 9, alinéa 4, que le Ministre qui ne soumet pas une prise de position dans le délai prescrit, « est invité pour une prise de position orale à la Commission des Pétitions. ». Cette disposition, qui prévoit *in fine* une obligation, est transformée en une faculté. Ainsi, la Commission des Pétitions conserve le droit d'inviter le Ministre concerné pour une prise de position orale, mais elle ne se trouve pas dans l'obligation de le faire. En effet, si la disposition actuelle était appliquée en pratique, les prises de position orales seraient bien trop fréquentes au vu des nombreux dépassements des délais en raison du nombre élevé des demandes de prise de position adressées aux membres du Gouvernement. Il convient de laisser la Commission des Pétitions apprécier, au cas par cas, l'opportunité d'avoir recours à cette faculté.

## **Paragraphe 7**

L'article 165*bis*, paragraphe 7, nouveau prévoit que la prise de position ministérielle est transmise aussi bien au pétitionnaire qu'à la commission parlementaire concernée par le sujet. La communication de la prise de position au pétitionnaire ne figure pas expressément au Chapitre 11 actuel, mais doit être extrapolée de l'article 165, paragraphe 5: « La Commission des Pétitions fait parvenir une réponse au pétitionnaire. ». Or, cette disposition pourrait également être interprétée incorrectement comme ne s'appliquant qu'exclusivement à la décision de recevabilité ou d'irrecevabilité. Afin d'éviter tout malentendu, la communication de la prise de position au pétitionnaire est désormais prévue en toutes lettres.

L'article 165, paragraphe 9, actuel prévoit que la Commission des Pétitions informe la commission parlementaire sectoriellement compétente de sa décision de demander une prise de position ministérielle. Encore une fois, il n'y a pas d'intérêt d'informer une commission du fait qu'une prise de position ministérielle a été demandée, sans lui communiquer ladite prise de position par la suite. Le paragraphe 7 nouveau vise donc à éviter tout malentendu.

## **Ad article 165ter**

L'article 165*ter* nouveau porte exclusivement sur les pétitions publiques.

## **Paragraphe 1<sup>er</sup>**

Le paragraphe premier énumère les différentes façons de déposer une pétition publique. Il est identique au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 165*bis* qui porte sur les pétitions ordinaires.

L'article 166, paragraphe 2, actuel dispose que : « Les demandes de pétition publique sont introduites par le formulaire disponible sur le site Internet de la Chambre. ». Une modification de cette disposition s'impose pour plusieurs raisons.

Premièrement, le dépôt électronique d'une pétition publique ne s'effectue pas sur le site Internet de la Chambre ([www.chd.lu](http://www.chd.lu)), mais bien sur le site Internet des pétitions ([www.petitions.lu](http://www.petitions.lu)). Il convient donc de clarifier cet aspect.

Deuxièmement, le dépôt de demandes de pétition publique sur le site Internet des pétitions se fera uniquement sous réserve d'authentification du pétitionnaire par un moyen d'authentification électronique reconnu, c'est-à-dire *LuxTrust* ou *eIDAS*<sup>12</sup>. Cette condition vise à s'assurer que l'auteur d'une pétition publique est bien la personne qu'il prétend être. Il est primordial d'empêcher d'éventuelles usurpations d'identité surtout au niveau des pétitions publiques, qui comme leur nom l'indique, sont affichées publiquement sur le site des pétitions accompagnées du nom de leur auteur.

Il ne convient, cependant, pas d'exclure les personnes n'ayant pas de tel moyen d'authentification électronique du droit de pétition. Ainsi, l'article 165<sup>ter</sup> nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, prévoit également le dépôt de demandes de pétition publique en personne directement auprès de la Chambre des Députés, sous condition de présentation d'une pièce identité par le pétitionnaire. Enfin, pour les personnes ne souhaitant pas se déplacer jusqu'à la Chambre des Députés, il sera également possible d'envoyer la demande de pétition ordinaire signée par courrier postal sous réserve d'une légalisation de signature au préalable. Ceci, encore une fois, afin de vérifier que le pétitionnaire est bien la personne qu'il prétend être.

En outre, il convient de noter que les moyens de dépôt de pétitions prévus par l'article 165<sup>ter</sup> nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>, correspondent à ce qui se fait majoritairement au sein des parlements nationaux en Europe<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE.

Définition : « Le règlement eIDAS vise à instaurer un mécanisme de reconnaissance mutuelle des moyens d'identification électronique des États membres sur l'ensemble des services en ligne des autres États membres en s'appuyant sur des exigences de sécurité harmonisées. ». Consultable sur : <https://cyber.gouv.fr/le-reglement-eidas-n9102014#:~:text=Le%20r%C3%A8glement%20eIDAS%20vise%20%C3%A0%20instaurer%20un%20m%C3%A9canisme%20de%20reconnaissance,des%20exigences%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9%20harmonis%C3%A9es.>

<sup>13</sup> T. Tirbúrcio, « Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – A fundamental right to a process », 2023, à la demande de la Commission des Pétitions du Parlement européen, p. 21. Consultable sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL\\_STU\(2023\)753105\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU(2023)753105_EN.pdf)

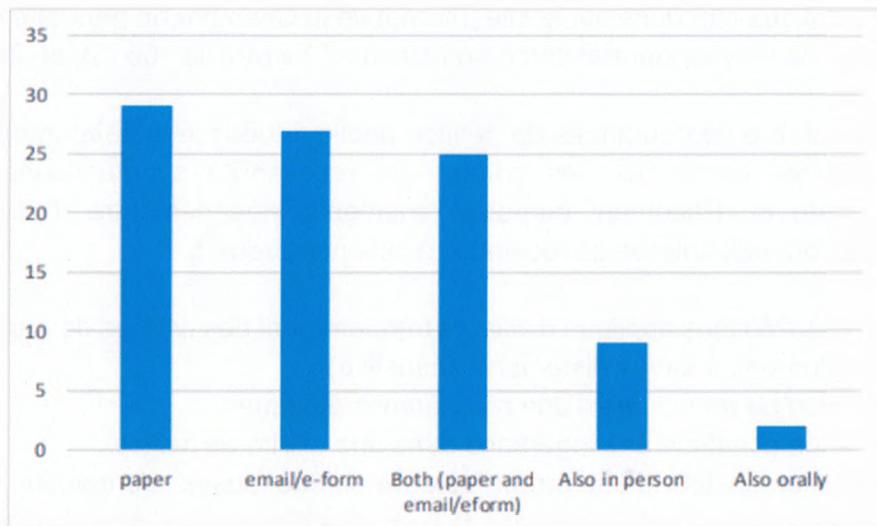


Figure 1 : Moyens de dépôt de demandes de pétition autorisés par nombre de pays parmi ceux ayant participé à l'étude

## Paragraphe 2

Le paragraphe 2 de l'article 165<sup>ter</sup> nouveau reprend, en somme, les différentes informations que les pétitionnaires doivent saisir sur Internet ou sur le formulaire imprimé pour déposer la pétition. S'agissant ici d'informations obligatoires, en l'absence desquelles une personne ne peut déposer une demande de pétition publique, il est nécessaire d'en prévoir une base légale. En effet, en l'état actuel, le Règlement ne prévoit pas ces informations personnelles qui doivent obligatoirement accompagner une demande de pétition publique, de sorte qu'une base légale fait défaut.

L'article 166, paragraphe 1<sup>er</sup>, actuellement en vigueur indique que pour pouvoir déposer une demande de pétition publique, il faut être âgé d'au moins 15 ans et être inscrit au RNPP. Ces éléments sont repris à l'article 165 nouveau, paragraphe 1<sup>er</sup>. Cependant, il convient de faire figurer à l'article 165<sup>ter</sup> nouveau, paragraphe 2, que le pétitionnaire doit impérativement renseigner son numéro d'identification national. Il s'agit, en l'espèce, d'une nouveauté qui accompagnera le nouveau site Internet des pétitions, dont le déploiement est prévu pour cette année. La mention obligatoire du numéro d'identification national vise à faciliter la vérification de l'identité du pétitionnaire par le secrétariat de la Commission des Pétitions et découle d'une décision du Bureau du 25 novembre 2022.

Lorsque le Service des technologies de l'information de la Chambre a pris contact avec le Centre des technologies de l'information de l'État afin de mettre en œuvre cette décision, il s'est avéré que l'article 166, paragraphe 1<sup>er</sup>, actuellement en vigueur constituait une base légale inadéquate pour demander aux potentiels pétitionnaires de fournir leur matricule. Après négociations, une solution a pu être trouvée. Cependant, il convient de cette faiblesse au niveau de la base légale et de prévenir toute autre difficulté potentielle à cet égard.

## Paragraphe 3

Dans sa version actuelle, le Règlement ne prévoit que deux conditions de recevabilité pour les demandes de pétition publique : l'intérêt général de l'objet (article 166 (2)) et le fait qu'

« [u]ne pétition publique introduite sur le site Internet de la Chambre ne peut être présentée à nouveau au cours de l'année qui suit son introduction (...) » (article 166 (3), al. 2).

Au vu du grand nombre de demandes de pétition publique déposées hebdomadairement et du contenu desdites demandes, les critères de recevabilité susmentionnés s'avèrent insuffisants. L'étude du Parlement européen susmentionnée démontre d'ailleurs que la majorité des pays ont des critères de recevabilité plus nombreux<sup>14</sup>.

La Commission des Pétitions applique d'ailleurs fréquemment des critères de recevabilité non prévus par le Règlement, à savoir (liste non-exhaustive) :

- l'objet de la pétition ne relève pas d'une compétence étatique ;
- l'objet de la pétition constitue une ingérence dans une affaire de justice ;
- le texte de la pétition comporte une erreur factuelle ou une fausse information ;
- l'intitulé ne correspond pas suffisamment à la revendication véhiculée par la pétition.

À la discrétion de la Commission des Pétitions, le non-respect des critères de recevabilité peut être sanctionné soit par un avis défavorable, soit par une demande de reformulation. Cette situation, bien que nécessaire en pratique, s'avère aller au-delà du Règlement pour deux raisons : En premier lieu, le Règlement ne prévoit pas d'autres critères de recevabilité que ceux susmentionnés. En deuxième lieu, le Règlement ne prévoit pas la possibilité pour la Commission des Pétitions d'émettre des demandes de reformulation. L'article 166, paragraphe 3, dispose certes que : « (...) A la demande de la Commission des Pétitions, le pétitionnaire est tenu de préciser son argumentaire relatif à l'objet de la pétition dans un délai d'un mois. (...) ». Or, la précision de l'argumentaire à laquelle le Règlement fait référence n'implique pas une réécriture de la pétition, contrairement à la demande de reformulation.

La Commission des Pétitions évolue donc dans une situation de vide juridique. Il est cependant opportun que des pétitions telles que celles comportant de fausses informations ne puissent être admises. En conséquence, il importe d'octroyer à la Commission des Pétitions les moyens nécessaires pour empêcher que certaines pétitions, notamment celles pouvant nuire à la société, soient acceptées et se retrouvent ouvertes à signatures. Cela implique, d'une part, de prévoir les différentes sanctions et décisions que la Commission des Pétitions peut prendre à l'égard d'une demande de pétition publique et, d'autre part, de prévoir les critères de recevabilité dans le Règlement.

Ainsi, outre la condition de l'intérêt général qu'il importe de conserver et qui est inhérente à la notion même de pétition publique, le paragraphe 9 prévoit une liste comportant onze critères de recevabilité.

Cette liste doit être comprise comme étant exhaustive afin de promouvoir la transparence de la Commission des Pétitions et la sécurité juridique. Cependant, les critères repris ci-dessus sont susceptibles d'englober la quasi-totalité des situations suscitant des difficultés.

---

<sup>14</sup> T. Tirbúrcio, « Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – A fundamental right to a process », 2023, à la demande de la Commission des Pétitions du Parlement européen, p. 24-27. Consultable sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL\\_STU\(2023\)753105\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU(2023)753105_EN.pdf)

### **Point 1°**

Il arrive que des demandes de pétition publique dont l'objet porte sur des préoccupations d'intérêt général, soient formulées de manière personnelle. Citons, à titre d'exemple, une demande de pétition publique récente, dont l'objet porte indéniablement sur une préoccupation d'intérêt général : le raccourcissement des délais de prise en charge des patients dans les urgences des hôpitaux. Néanmoins, la pétition est formulée de telle façon qu'elle détaille l'expérience personnelle récente du pétitionnaire au sein d'un hôpital au Luxembourg. Il convient ici, notamment dans l'intérêt personnel du pétitionnaire, d'omettre la partie relatant l'expérience personnelle du pétitionnaire lors de la publication de la pétition sur le site Internet.

Le critère de l'omission de la forme personnelle (« je », « moi », etc.) se justifie par les mêmes raisons, car il est le plus souvent suivi de l'expérience et des motivations personnelles du pétitionnaire.

### **Point 2°**

Par le passé, il est arrivé qu'une demande de pétition publique fasse directement référence à une autre pétition publique, le plus souvent en indiquant son numéro. La Commission estime cette situation problématique pour deux raisons. Premièrement, le plus souvent, lorsqu'une demande de pétition publique cite expressément une autre pétition publique, ceci est fait dans un objectif péjoratif et il importe de protéger l'auteur de la pétition citée.

Deuxièmement, cela risque de faire naître une multitude de pétitions du type *Contre la pétition n° xxxx*. Or, admettre de telles pétitions revient, au fond, à permettre la signature contre une pétition ce qui va à l'encontre de la raison d'être des pétitions publiques de laisser une voix à des préoccupations, même si minoritaires, au sein de la population.

### **Point 3°**

Cette condition de recevabilité est d'autant plus importante à l'ère de la désinformation sur les réseaux sociaux. Les pétitions publiques recevables étant publiées sur le site Internet des pétitions, affilié à la Chambre des Députés, il est primordial d'éviter que celui-ci ne serve de moyen de circulation de fausses informations au nom de l'État. Plusieurs États européens disposent d'une condition de recevabilité similaire.

Récemment, la Commission des Pétitions a décidé de placer une demande de pétition publique en suspens afin de permettre à la Cellule scientifique d'effectuer un contrôle de la véracité des informations véhiculées dans la demande de pétition.

Il arrive encore que des pétitionnaires commettent simplement une erreur par inadvertance ou à travers une mauvaise compréhension de la législation.

### **Point 4°**

La Commission des Pétitions est fréquemment confrontée à des demandes de pétition publique faisant usage d'un langage et d'un vocabulaire qui n'est pas adapté au contexte du site Internet des pétitions géré par la Chambre des Députés.

### **Point 5°**

Cette condition de recevabilité existe, en substance, dans de nombreux pays européens, notamment en France, en République Tchèque, en Géorgie ou encore en Lettonie<sup>15</sup>. La présente disposition vise à préserver les valeurs fondamentales sur lesquelles se fonde la société luxembourgeoise. D'autres pays poussent cette logique plus loin et interdisent les pétitions allant à l'encontre de la Constitution (Estonie, République Tchèque, Géorgie, Allemagne, Slovaquie et Ukraine) ou d'obligations découlant de traités internationaux (Estonie et Slovaquie)<sup>16</sup>. La Commission des Pétitions luxembourgeoise, dans ses échanges de vues, souhaite garantir le droit de déposer une pétition allant à l'encontre de la Constitution ou demandant sa modification. Elle a notamment récemment rendu un avis favorable à l'égard des demandes de pétition publique dont la mise en œuvre impliquerait nécessairement une modification de la Constitution ou irait à l'encontre d'une décision de l'Union européen.

### **Point 6°**

La présente condition de recevabilité tire son importance de la faible qualité rédactionnelle de nombreuses demandes de pétition publique soumises à la Commission des Pétitions. En pratique, la Commission est fréquemment amenée à adresser des demandes de reformulation à des pétitionnaires dont la pétition est excessivement brève ou difficilement intelligible (notamment en raison de fautes d'orthographe, de syntaxe ou de grammaire). Afin de venir à l'aide aux pétitionnaires dont les capacités rédactionnelles peuvent être insuffisantes, la Commission des Pétitions a récemment mis en ligne une liste d'écrivains publics établis au Luxembourg<sup>17</sup> et qu'elle annexe également, au besoin, à certaines demandes de reformulation. En tout état de cause, la présente condition de recevabilité s'avère nécessaire pour garantir une certaine qualité rédactionnelle des pétitions, et donc leur compréhension par le public.

### **Point 7°**

Il arrive que les intitulés des demandes de pétition publique ne renvoient pas suffisamment à la demande véhiculée dans la pétition. À titre d'exemple, on pourrait imaginer une pétition qui vise à diminuer la charge fiscale pesant sur les célibataires et qui porterait l'intitulé suivant : « Impôt classe 1 ». Dans cette hypothèse, la lecture de l'intitulé ne permet pas de comprendre quelle est la revendication du pétitionnaire.

De manière générale, la Commission des Pétitions donne préférence aux intitulés formulés sous forme d'affirmation à laquelle une personne pourrait répondre « pour » ou « contre ».

### **Point 8°**

La pétition publique n'étant pas à confondre avec une réclamation, il convient d'éviter qu'elle puisse viser une personne donnée et porter atteinte à ses intérêts personnels. Le but est notamment d'éviter un déchainement de haine envers une personne physique ou morale. Par le passé, la Commission des Pétitions a déclaré irrecevable les demandes de pétition publique réclamant la démission d'un membre du Parlement européen ou d'un ministre donné, mais, à

---

<sup>15</sup> T. Tirbúrcio, « Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – A fundamental right to a process », 2023, à la demande de la Commission des Pétitions du Parlement européen, p. 24-27. Consultable sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL\\_STU\(2023\)753105\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU(2023)753105_EN.pdf)

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> La liste est consultable sur :

[https://www.petitions.lu/fileadmin/downloads/Liste\\_des\\_%C3%A9crivains\\_publics.pdf](https://www.petitions.lu/fileadmin/downloads/Liste_des_%C3%A9crivains_publics.pdf)

l'inverse, a admis une demande de pétition publique qui demandait la démission du Gouvernement dans son ensemble.

Un critère de recevabilité similaire existe également au Royaume-Uni<sup>18</sup>.

### **Point 9°**

Ce critère de recevabilité est primordial afin de respecter le principe de la séparation des pouvoirs et d'éviter une immixtion de la politique dans les affaires judiciaires nationales.

Le présent critère de recevabilité existe notamment en France.

### **Point 10°**

Le point 10° reprend en substance l'actuel article 166, paragraphe 3, alinéa 2, mais apporte une précision cruciale, D'une interprétation littérale de cette disposition, il résulte que sont seules visées les pétitions identiques, c'est-à-dire du même pétitionnaire et ayant exactement la même teneur. La Commission des Pétitions adopte en revanche une interprétation fonctionnelle de la présente disposition et l'applique aux pétitions ayant des objets identiques ou similaires. Il convient d'entériner cette interprétation afin d'éviter qu'une multitude de pétitions similaires soient concomitamment ou successivement ouvertes à signatures.

La date de début du délai de carence de 12 mois est repoussée à l'échéance de période de signature. À l'heure actuelle, le délai de carence est calculé à partir de la date de dépôt de la demande de pétition publique. Or, il arrive qu'entre le dépôt et l'ouverture à signature de la pétition, s'écoulent plusieurs mois. Ceci peut être le cas lorsqu'une demande de pétition publique est déposée juste avant les vacances estivales et que la Commission des Pétitions se réunit pour la première fois en septembre ou bien lorsqu'il y a eu une ou plusieurs demandes de reformulation entre le dépôt de la pétition et son acceptation. En outre, une fois que la pétition est déclarée recevable, s'ensuit une période de signature de 42 jours. Dans l'hypothèse où la première pétition publique récolte suffisamment de signatures pour donner droit à un débat public, il est possible que le délai des douze mois vienne à échéance avant qu'une date n'ait pu être trouvée pour un débat public.

Afin d'éviter que ce genre de situations puisse survenir, il convient, en premier lieu, de réaliser les débats publics aussitôt que possible. Cependant, il importe également de veiller à ce que le système des pétitions ne soit pas surchargé par des pétitions identiques ou similaires.

### **Point 11°**

Le point 11° fait figure d'innovation. La justification de cette condition de recevabilité se base sur l'argumentaire qui figure au point 10°. Plus précisément, la présente disposition vise à éviter que, à la suite d'un débat public sur une pétition publique, il soit immédiatement possible de déposer une demande de pétition publique sur le même sujet et de saturer la Commission des Pétitions et les membres du Gouvernement avec les mêmes demandes.

La présente disposition se justifie au vu du nombre croissant de débats publics qui risque de causer une saturation du mécanisme :

---

<sup>18</sup> T. Tirbúrcio, « Rules, procedures and practices of the right to petition parliaments – A fundamental right to a process », 2023, à la demande de la Commission des Pétitions du Parlement européen, p. 24-27. Consultable sur : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL\\_STU\(2023\)753105\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753105/IPOL_STU(2023)753105_EN.pdf)



Figure 1 Évolution du nombre de débats publics<sup>19</sup>

Le dernier alinéa du présent paragraphe prévoit le droit pour la Commission des Pétitions d'apporter certaines modifications d'ordre rédactionnel aux pétitions, sous réserve de l'accord du pétitionnaire. Les pétitions jugées recevables sont publiées sur le site Internet des pétitions, affilié à la Chambre des Députés. Afin de préserver l'image de la Chambre, il faut éviter que des pétitions publiques dont l'intitulé est mal rédigé puissent être publiées, particulièrement en raison du fait que les intitulés sont fréquemment cités par la presse. D'autres pétitions publiques sont parfois correctement rédigées, mais font un usage limité de la forme personnelle avec des phrases telles que « ma pétition (...) » ou bien « par le biais de cette pétition, je prétends à (...) ». Il s'agit de passages qui peuvent être aisément modifiés pour enlever la forme personnelle sans altérer le sens (par exemple, en écrivant « la pétition (...) » ou bien « cette pétition prétend à (...) »).

Adresser une demande de reformulation est un acte lourd et chronophage qui ralentit le processus d'une pétition. Il est donc opportun de donner la possibilité à la Commission des Pétitions d'opérer de telles rectifications qui n'affectent pas le sens de la pétition sans devoir passer par une demande de reformulation.

#### Paragraphe 4

Le présent paragraphe reprend les dispositions de l'actuel article 166, paragraphe 3, alinéas 3 et 4.

En premier lieu, un changement majeur apporté par la présente disposition consiste à donner à la Commission des Pétitions le pouvoir de décider directement de la recevabilité des pétitions. Ainsi, la procédure actuelle qui prévoit que la Commission des Pétitions rend des avis quant à la recevabilité des demandes de pétition publique et que la Conférence des Présidents décide *in fine* de leur recevabilité, est simplifiée. L'avantage principal de la nouvelle procédure est la rapidité. Ainsi, il n'est plus nécessaire d'attendre la décision de la Conférence des présidents avant de répondre aux pétitionnaires et de mettre sur Internet les pétitions publiques déclarées recevables. En outre, cela permet de traiter plus rapidement les demandes de pétition publique ayant reçu un avis favorable sous condition que le pétitionnaire

<sup>19</sup> Graphique tiré de la page 10 de la « Conférence de presse 13/09/2023 – Présentation du bilan de la Commission des Pétitions 2022-2023 », consultable sur : <https://www.chd.lu/sites/default/files/2023-09/Bilan%20de%20la%20Commission%20des%20P%C3%A9titions%202022-2023%20-%20document%20de%20la%20presse.pdf>

accepte certaines modifications et corrections proposées par la Commission des Pétitions. Actuellement, si le pétitionnaire ne répond pas quasi-instantanément à la proposition, la demande de pétition publique ne peut être présentée à la Conférence des présidents en même temps que les autres pétitions publiques ayant obtenu un avis positif de la Commission des Pétitions lors de la même réunion de cette commission et il faut attendre le prochain envoi d'avis positifs par la Commission des Pétitions à la Conférence des Présidents. En pratique, cela veut dire que la publication d'une telle pétition est autant retardée que si elle avait fait l'objet d'une demande de reformulation.

Il faut également relever que, par le passé, il fut rarissime que la Conférence des Présidents ne suive pas l'avis de la Commission des Pétitions.

En deuxième lieu, à l'heure actuelle, les pétitionnaires sont informés de la décision de la Conférence des Présidents par courrier postal. Toutefois, il ne convient pas d'indiquer par quel moyen les pétitionnaires sont contactés en raison de la digitalisation progressive de l'administration publique qui pourrait, tôt ou tard, entraîner un basculement vers une communication de la décision de recevabilité par courrier électronique ou un autre moyen électronique, comme *MyGuichet*.

En troisième lieu, une innovation importante consiste en l'introduction d'un recours gracieux devant la Conférence des Présidents. Par cette mesure, le recours de droit commun devant les juridictions administratives n'est pas exclu, mais est impérativement précédé d'un recours gracieux. Certes, la Commission des Pétitions est une commission politique de la Chambre des Députés de sorte qu'un recours contre ses décisions devant les juridictions administratives semble *a priori* impossible. La décision d'irrecevabilité d'une pétition peut cependant également être appréciée comme constituant une décision individuelle de l'Administration parlementaire et partant, susceptible de recours devant les juges. Cette interprétation est d'autant plus justifiée que, par le passé, un citoyen a obtenu gain de cause devant le juge administratif lorsqu'il a mis en cause l'absence de moyens non-électroniques pour la signature de pétitions publiques. La Chambre des Députés avait soutenu l'irrecevabilité de la requête devant le juge administratif aux motifs que la décision de la Commission des Pétitions à cet égard constitue une décision politique. Le juge administratif n'a pas suivi l'interprétation de la Chambre des Députés et a retenu que :

*« Les demandeurs contestent cette analyse, en soutenant que s'il est vrai que la décision de principe d'instituer deux régimes de pétition différents constitue une décision politique non susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, il n'en serait pas de même des modalités concrètes d'application dudit régime mis en place, de sorte que les décisions prises dans le cadre de l'application de ladite réglementation ne sauraient échapper au contrôle juridictionnel.*

*Il échet de rappeler que l'acte émanant d'une autorité administrative, pour être sujet à un recours contentieux, doit constituer, dans l'intention de l'autorité qui l'émet, une véritable décision, à qualifier d'acte de nature à faire grief, c'est-à-dire un acte susceptible de produire par lui-même des effets juridiques affectant la situation personnelle ou patrimoniale de celui qui réclame. Si le caractère décisoire de l'acte attaqué est une condition nécessaire à la recevabilité du recours contentieux, il n'est pas pour autant une condition suffisante. Pour être susceptible de faire l'objet d'un recours, la décision critiquée doit encore être de nature à faire grief.*

*Il échet tout d'abord de constater qu'il n'est pas contesté en cause que la Commission des Pétitions, alors même qu'elle ne constitue pas un organe administratif proprement dit, peut toutefois, en principe, être amenée à poser dans certains domaines des actes considérés comme actes administratifs et comme tels susceptibles d'un recours contentieux en annulation devant les juridictions administratives. <sup>20</sup>»*

Bien que les deux cas de figure se distinguent, le précédent judiciaire démontre que les décisions relatives aux pétitions prises en vertu du Règlement sont contestables en justice. Au vu de ce qui précède, il semble opportun de prévoir explicitement la possibilité d'un recours contentieux dans la Règlement afin de pouvoir le moduler et de le conditionner à un échec du recours gracieux.

## **Paragraphe 5**

Cette disposition prévoit les deux types de décision que peuvent être prononcées à l'égard d'une demande de pétition publique ne respectant pas une ou plusieurs conditions de recevabilité énumérées au paragraphe 3.

En principe, lorsque la Commission des Pétitions estime que la non-conformité peut être palliée par une reformulation de la pétition (non-respect des conditions énumérées aux points 1° ou 6°, par exemple), elle peut décider d'adresser une demande de reformulation au pétitionnaire. Cette procédure vise à remplacer celle de la demande de clarification prévue à l'article 166, paragraphe 3, alinéa 1<sup>er</sup> du Règlement actuellement en vigueur, étant donné, qu'en pratique, la Commission ne demande pas de clarification, mais bien une reformulation du texte. En effet, la Commission des Pétitions s'abstient de modifier elle-même le texte soumis par le pétitionnaire afin de ne pas altérer la revendication, ce qui rend la demande de clarification sans intérêt.

Lorsque la non-conformité de la demande de pétition publique ne peut être résolue par une reformulation du texte (non-respect des conditions énumérées aux points 5° ou 9°, par exemple), la demande de pétition fait l'objet d'une décision négative.

## **Paragraphe 6**

Dans sa teneur actuelle, le Règlement de la Chambre des Députés ne prévoit pas la possibilité de tenir en suspens une demande de pétition publique. Néanmoins, il s'agit d'une pratique courante et nécessaire de la Commission des Pétitions dans deux cas de figure principalement. En premier lieu, lorsque la Commission des Pétitions considère qu'une recherche juridique est nécessaire pour pouvoir se prononcer sur la recevabilité de la demande de pétition publique. Dans cette hypothèse, la demande de pétition publique est tenue en suspens pour permettre à la Cellule scientifique d'être saisie et de rendre un avis sur la question.

En second lieu, il arrive que deux demandes de pétition publique similaires soient déposées sur un même sujet dans un intervalle rapproché. Lorsque la première demande de pétition publique est jugée recevable, la Commission des Pétitions met en œuvre l'actuel article 166, paragraphe 3, alinéa 2, dont la substance est reprise par l'article 165<sup>ter</sup>, paragraphe 3, point

---

<sup>20</sup> T. adm., 16 novembre 2015, n° 35-180, p. 6.

10° nouveau. Or, si la première demande de pétition publique fait l'objet d'une demande de reformulation, le pétitionnaire dispose de 30 jours pour y répondre. Il convient, entretemps, de tenir la seconde demande de pétition publique en suspens pour soit y donner suite (si le pétitionnaire de la première pétition ne répond pas) ou pour la déclarer irrecevable (si le pétitionnaire de la première pétition fournit une reformulation dans le délai de 30 jours).

### **Paragraphe 7**

Il arrive que la Commission des Pétitions estime ne pas être compétente pour traiter une demande de pétition publique donnée. Cela concerne le plus souvent les demandes de pétition dont l'objet dépend de l'autonomie communale ou qui concerne généralement des conventions collectives de travail. Dans une telle situation, la Commission décide le plus souvent de rendre un avis défavorable à l'égard de la demande de pétition et de la transmettre au Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises. Il convient de codifier cette pratique dans le Règlement de la Chambre, celle-ci étant dans l'intérêt des pétitionnaires qui consiste à obtenir une réponse à leur pétition.

La compétence de la Chambre des Députés ne doit pas figurer dans la liste des critères de recevabilité du paragraphe 3 puisqu'il s'agit de l'appréciation que la Commission des Pétitions fait actuellement de sa propre compétence. Il n'est pas opportun d'inclure dans la liste des critères de recevabilité la condition de la compétence de la Chambre des Députés pour mettre en œuvre les revendications mises en avant dans la pétition puisque cela dépend de l'appréciation de la Commission des Pétitions quant à son propre champ de compétence. En effet, la Chambre des Députés pourrait tout aussi bien modifier la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale ou adopter une loi en matière de droit du travail à laquelle les conventions collectives ne pourraient déroger.

Il convient de laisser à la Commission des Pétitions, la compétence de déterminer son champ de compétence. En parallèle, il faut prévoir qu'elle puisse, le cas échéant, transmettre la pétition à l'organe qu'elle estime compétent.

### **Paragraphe 8**

Mêmes observations que pour l'article 165*bis*, paragraphe 5.

### **Paragraphe 9**

Trois droits prévus dans le Règlement général de protection de données de l'Union européenne (ci-après « RGPD ») sont éventuellement applicables aux pétitionnaires : le droit de rectification (art. 16), le droit à l'effacement (art. 17) et le droit d'opposition (art. 21). Seul le premier de ces droits est absolu. En tout état de cause, en vertu du RGPD, le retrait d'une pétition par son auteur doit être rendu possible.

En parallèle, il est nécessaire de prendre en compte les intérêts et les attentes légitimes des signataires. En effet, les signataires ayant signé une pétition publique ayant atteint le seuil de signatures nécessaires à l'organisation d'un débat public, s'attendent légitimement que celui-ci ait lieu. De même, une pétition publique préalablement publiée sur Internet ne peut disparaître subitement sans explication.

Le paragraphe 9 vise donc à trouver un juste équilibre entre ces deux ordres de considérations. Ainsi, avant qu'une demande de pétition publique n'ait été déclarée recevable, le pétitionnaire peut demander sa suppression sans devoir justifier sa demande. Ladite pétition n'ayant jamais été consultable voire accessible sur Internet, l'intérêt des potentiels signataires ne joue pas.

En revanche, une fois que la pétition a été publiée et a pu être signée, le droit du pétitionnaire de retirer sa pétition doit être modulé. Si en vertu du RGPD, le droit de retrait ne peut être entièrement écarté, la possibilité de retrait à la demande du pétitionnaire doit en outre être conservée en raison de l'objectif premier d'une pétition publique : donner lieu à un débat public à la Chambre des Députés. Or, un débat public ne peut avoir lieu sans pétitionnaire de sorte qu'une pétition dépourvue du soutien de son auteur perd tout son sens.

Il faut néanmoins que le pétitionnaire prenne conscience que le dépôt d'une pétition publique n'est pas anodin et qu'il doit s'agir d'une démarche bien réfléchie. Ainsi, la demande de retrait d'une pétition publique est à faire par écrit et à envoyer par courrier postal à la Chambre des Députés. Cette démarche est volontairement plus exigeante que pour le dépôt d'une demande de pétition publique.

La décision de retrait revient au Président de la Chambre des Députés. Cette procédure permet d'apporter rapidement une réponse à la demande de retrait.

Par opposition à une pétition supprimée, le texte d'une pétition retirée reste en principe consultable sur le site Internet des Pétitions, mais la pétition ne peut plus faire l'objet de signatures.

Les situations exceptionnelles et urgentes ne peuvent pas être oubliées : la procédure décrite ci-dessus n'est pas immédiate et il faut prévoir un processus alternatif en cas d'urgence, notamment une situation où le pétitionnaire recevrait des menaces de violence ou des insultes graves en raison de sa pétition. Pour faire face à de telles situations, une procédure analogue à celle des référés (c'est-à-dire un juge unique qui peut prendre des mesures provisoires en cas d'urgence) est prévue. Dans une telle hypothèse, le président de la Commission des Pétitions pourrait provisoirement décider de retirer le nom du pétitionnaire ou la pétition dans son intégralité du site Internet en attendant que la Conférence des Présidents puisse prendre une décision définitive.

### ***Ad article 165quater***

L'article 165*quater* nouveau porte exclusivement sur la signature des pétitions publiques. Il a été décidé de prévoir un article portant exclusivement sur la signature de pétitions puisque les dispositions afférentes intéressent aussi bien les auteurs de pétitions publiques que les signataires.

#### **Paragraphe 1<sup>er</sup>**

La nouveauté de cette disposition réside dans le fait qu'elle précise que la pétition publique est publiée et accompagnée du nom et du prénom de son auteur. Ainsi, le pétitionnaire est averti que les pétitions ne peuvent être et ne sont pas publiées de façon anonyme.

## **Paragraphe 2**

Le paragraphe 2 reprend principalement les dispositions contenues à l'article 166 actuellement en vigueur, paragraphes 4 et 6. Suivant un jugement du Tribunal administratif de 2015, le procédé de signature d'une pétition publique ne peut être exclusivement électronique – une alternative non électronique doit être prévue<sup>21</sup>.

Il est cependant précisé que la règle selon laquelle une personne ne peut signer qu'une seule fois s'entend « toutes formes confondues », c'est-à-dire qu'une personne ne peut signer la même pétition électroniquement et par le biais d'un formulaire papier.

## **Paragraphe 3**

Les conditions nécessaires pour signer une pétition publique restent inchangées. Tel qu'à l'article 166, paragraphe 7 actuel, il est précisé que la Chambre dispose du droit de contrôler l'identité des signataires sur le RNPP. Cependant, alors que l'article 166, paragraphe 7, vise les pétitionnaires et signataires, le présent paragraphe 3 ne vise uniquement les signataires – les règles concernant les pétitionnaires figurant à l'article 165*ter*.

## **Paragraphe 4**

Conformément à la décision du Bureau du 25 novembre 2022, le présent paragraphe dispose que les signataires doivent renseigner leur matricule.

Pour le surplus, le présent paragraphe reprend les dispositions figurant actuellement à l'article 166, paragraphes 4 et 5.

## **Paragraphe 5**

La disposition renvoie expressément aux lignes directrices de la Commission des Pétitions pour la question de la protection des données à caractère personnel du pétitionnaire et des signataires. Ainsi, même si l'ensemble du mécanisme des pétitions était considéré comme une matière réservée au Règlement, la délégation de cette question aux lignes directrices serait d'ores et déjà prévue par une disposition particulière<sup>22</sup>.

## **Paragraphe 6**

Le seuil de signatures valides nécessaires, toutes formes confondues, pour déclencher un débat public a été fixé à 4 500 en 2013 et n'a pas évolué depuis.

Le seuil de signatures est censé refléter une certaine représentativité de la population. En ce sens, il ne doit pas être rendu si élevé qu'il devienne, en pratique, inatteignable, au risque de priver ce mécanisme de démocratie participative de son sens. Parallèlement, le seuil ne peut pas être si faible que, d'une part, un nombre trop important de pétitions publiques l'atteigne afin d'éviter que les débats se succèdent à une cadence trop élevée et qu'ils perdent, en conséquence, leur importance. D'autre part, les débats publics ont également pour vocation

---

<sup>21</sup> T. adm., 16 novembre 2015, n° 35-180, p. 6.

<sup>22</sup> Voir commentaires sous « *Ad Article 164* ».

à interpellier les membres de la Chambre et du Gouvernement des préoccupations majeures des citoyens. Néanmoins, si le nombre de débats publics devient trop élevé, il n'est plus possible de distinguer les problématiques principales qui doivent être considérées comme prioritaires.

Toute personne âgée d'au moins quinze ans et figurant dans le RNPP peut signer une pétition. En l'absence de communication du nombre de personnes figurant au RNPP, il est impossible de savoir précisément le pourcentage que représente le seuil actuel par rapport au nombre total de personnes pouvant signer une pétition publique. Cependant, il est certain que tous les résidents et les frontaliers figurent dans le RNPP, pour autant qu'ils se trouvent dans une situation régulière. En additionnant ces deux chiffres, nous obtenons la majeure partie des personnes inscrites au RNPP et donc pouvant potentiellement signer des pétitions.

Il est proposé d'indexer le seuil des signatures nécessaires au déclenchement d'un débat public au début de la chaque nouvelle législature, en fonction de l'évolution du nombre de résidents et de travailleurs frontaliers.

Indexer le seuil requis sur le nombre d'habitants et de frontaliers permet de s'assurer que le nombre de pétitions obtenant un débat public reste raisonnable et administrativement réalisable, tout en s'assurant en parallèle qu'un débat public retienne toute l'attention de la part du monde politique et, qu'à l'inverse, il ne devienne pas anodin.

En 2013, lorsque le seuil de 4 500 signatures a été adopté, cela correspondait à environ 0,6% du nombre total de résidents et de travailleurs frontaliers :

$$4\,500 / (537\,039^{23} + 158\,641^{24}) = 0,65\%$$

Dans un objectif de simplification, le pourcentage obtenu est arrondi à la centième inférieure et devient 0,6%.

Le ratio ainsi déterminé sert ensuite de base au recalcul du seuil au début de chaque nouvelle législature. En vertu du libellé de l'article 165<sup>quater</sup> nouveau, paragraphe 6, le calcul du seuil applicable à partir de 2024 pour le restant de la présente législature prend la forme suivante :

$$0,6\% \times (672\,050^{25} + 228\,000^{26}) = 5400,3 \approx 5\,500$$

---

<sup>23</sup> Nombre de résidents au 1<sup>er</sup> janvier 2013 : <https://statistiques.public.lu/dam-assets/fr/actualites/population/population/2013/04/20130418/20130418.pdf>.

<sup>24</sup> Nombre de frontaliers au premier trimestre 2013 : [https://lustrat.statec.lu/vis?fs\[0\]=Th%C3%A8mes%2C1%7CPopulation%20et%20emploi%23B%23%7CMarch%C3%A9%20du%20travail%23B5%23&pg=0&fc=Th%C3%A8mes&df\[ds\]=ds-release&df\[id\]=DF\\_B3005&df\[ag\]=LU1&df\[vs\]=1.0&pd=%2C2023-Q3&dq=Q.&ly\[cl\]=TIME\\_PERIOD&ly\[rw\]=RESIDENCE](https://lustrat.statec.lu/vis?fs[0]=Th%C3%A8mes%2C1%7CPopulation%20et%20emploi%23B%23%7CMarch%C3%A9%20du%20travail%23B5%23&pg=0&fc=Th%C3%A8mes&df[ds]=ds-release&df[id]=DF_B3005&df[ag]=LU1&df[vs]=1.0&pd=%2C2023-Q3&dq=Q.&ly[cl]=TIME_PERIOD&ly[rw]=RESIDENCE)

<sup>25</sup> Nombre de résidents au 1<sup>er</sup> janvier 2024 : <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2024/stn16-population-2024.html#:~:text=Au%201er%20janvier%202024,nombreux%20r%C3%A9fugi%C3%A9s%20de%20guerre%20ukrainiens>

<sup>26</sup> Nombre de travailleurs frontaliers au 1<sup>er</sup> janvier 2024 : <https://statistiques.public.lu/fr/publications/series/regards/2024/regards-07-24.html>

Enfin, le paragraphe 6 prévoit également qu'en cas de forte variation démographique au cours d'une législature, c'est-à-dire une variation d'au moins 10% vers le haut ou vers le bas, le seuil peut être réajusté en conséquence sans devoir attendre la prochaine législature.

Le libellé de l'article 165<sup>quater</sup> nouveau, paragraphe 6, a été validé par la Commission des Pétitions lors de sa réunion du 15 mai 2024. Les membres des groupes politiques CSV et DP ont voté pour. Les membres du groupe politique LSAP se sont abstenus. Les membres du groupe politique ADR et des sensibilités politiques déi Lénk, déi gréng et Piraten ont voté contre.

## **Paragraphe 7**

Le paragraphe 7 reprend l'article 166, paragraphe 9, du Règlement actuellement en vigueur. Il s'agit d'une pratique constante de la Commission des Pétitions de proposer au pétitionnaire dont la pétition n'a pas obtenu le seuil de signatures nécessaire au déclenchement d'un débat public, le reclassement de sa pétition publique en pétition ordinaire afin d'obtenir une prise de position gouvernementale. Les critères de recevabilité pour les pétitions publiques étant plus stricts que ceux applicables aux pétitions ordinaires il n'y pas lieu d'introduire une analyse de recevabilité à ce stade.

En outre, même en l'absence d'une invitation expresse, tout pétitionnaire ayant déposé une pétition publique peut réintroduire le même texte en tant que pétition ordinaire par la suite, les deux ne s'excluant pas. En conséquence, cette pratique constitue une faveur que la Commission des Pétitions accorde aux pétitionnaires en leur rappelant leurs droits. Cependant, elle mérite d'être expressément prévue dans le Règlement afin que les citoyens soient prévenus de cette possibilité.

## **Paragraphe 8**

Cette disposition reprend majoritairement l'actuel article 166, paragraphe 8. Cependant, il précise que le débat public est un droit du pétitionnaire. Cela implique, d'une part, que la tenue du débat public est obligatoire et que ni la Chambre, ni le Gouvernement ne peuvent s'y soustraire. D'autre part, le pétitionnaire, titulaire du droit, peut y renoncer. En effet, la Chambre des Députés ne saurait pas contraindre le pétitionnaire de participer au débat public. Il est également précisé que le droit n'est pas cessible, c'est-à-dire que le pétitionnaire ne peut pas demander à d'autres personnes de le remplacer au débat. Cela évite notamment qu'une personne demande à une autre personne de déposer une pétition publique à sa place et ne révèle son identité uniquement lors du débat public. On pourrait en effet imaginer que la situation d'une personne qui ne satisfait aux conditions nécessaires pour avoir la qualité de pétitionnaire ou d'une personne qui souhaiterait dissimuler la connexion à un groupe d'influence extrémiste ou liberticide.

L'alinéa 2 prévoit également que lorsqu'un pétitionnaire renonce au droit à un débat public, le délai de carence de douze mois prévu à l'article 165<sup>ter</sup>, paragraphe 3, point 10°, ne s'applique plus aux pétitions jugées similaires à la pétition qui aurait dû obtenir un débat public.

L'alinéa 3 prend en compte le nombre important de participants aux débats publics et les contraintes logistiques y associées. Il est en effet ardu de trouver des dates qui conviennent

aux membres de la Chambre des Députés et aux membres du gouvernement qui participent au débat. On pourrait imaginer le cas d'un pétitionnaire qui refuserait les dates qui lui ont été proposées et qui ensuite communiquerait à la presse que la Chambre refuse d'organiser un débat public au sujet de sa pétition. Afin d'éviter une telle situation qui nuirait à l'image de la Chambre, il est prévu que le pétitionnaire qui refuse deux propositions de date, sans motif impérieux, forfait son droit à un débat public.

## **Ad article 166**

Le Chapitre 11 actuel ne contient qu'une seule disposition relative aux débats publics :

### Art. 166 (8)

*Si une pétition publique a recueilli au moins 4.500 signatures après 42 jours, une réunion jointe de la Commission des Pétitions et de la ou des commissions parlementaires compétentes est organisée, en présence du ou des Ministres concernés par l'objet de la pétition. Un maximum de six pétitionnaires peut participer à cette réunion. La réunion est transmise en direct par la chaîne télévisée de la Chambre. La presse accréditée et le public sont autorisés à assister à la réunion sans toutefois pouvoir intervenir dans les discussions.*

Cette disposition s'avère en pratique insuffisante. Au cours des débats publics organisés depuis la création des pétitions publiques, se sont posées de nombreuses questions auxquelles le Règlement n'apporte pas de réponse et des décisions ont été prises *ad hoc*, sous la pression du public. La problématique principale qui en résulte est, qu'en absence de base légale, les pétitionnaires pourraient être tentés de contester l'opposabilité de ces mesures.

L'article 166 nouveau vise donc à apporter un cadre légal adéquat aux débats publics tout en laissant à la Commission des Pétitions, la marge d'appréciation nécessaire pour prévoir des adaptations ponctuelles si besoin.

### **Paragraphe 1<sup>er</sup>**

Ce paragraphe reprend la première phrase de l'article 166, paragraphe 8, actuel. En outre, il précise que la présence de plusieurs ministres est exceptionnelle et que cette décision revient à la Commission des Pétitions.

Cette mesure se justifie par des considérations d'ordre pratique : il est excessivement difficile de trouver des créneaux où plusieurs membres du Gouvernement soient disponibles. En outre, par le passé, la Commission des Pétitions a dû faire face à des pétitionnaires qui demandaient que plusieurs membres du Gouvernement soient présents pour leur débat public. Il convient de clarifier que cette décision revient à la Commission des Pétitions et que, en principe, seul un ministre participe au débat.

Une nouveauté apportée par le présent paragraphe consiste en la précision que le débat est présidé par le président de la Commission des Pétitions. Il s'agit de codifier une pratique constante en la matière.

Le présent paragraphe prévoit également que le débat public au sujet d'une pétition doit avoir lieu dans les quatre mois suivant la validation des signatures de ladite pétition. Cette disposition vise à faire en sorte que la première disponibilité du membre du Gouvernement invité au débat ne puisse être éloignée de plus de quatre mois de la date de validation de signatures afin d'éviter qu'un pétitionnaire ne subisse une trop longue attente pour son débat public. En revanche, si le pétitionnaire décline le premier créneau proposé, le délai de quatre mois cesse de s'appliquer. Enfin, il est prévu que le délai de quatre mois est suspendu pendant la durée des vacances scolaires d'été ainsi que pendant les trois mois suivants et précédant les élections législatives.

## **Paragraphe 2**

Ce paragraphe reprend les deux dernières phrases de l'actuel article 166, paragraphe 8.

## **Paragraphe 3**

Les dispositions de ce paragraphe constituent un ajout au Règlement actuellement en vigueur. Il n'est pas précisé dans quelle langue ont lieu les débats publics. En pratique, ceux-ci ont lieu en langue luxembourgeoise. Cependant, il est arrivé, qu'en présence de pétitionnaires s'exprimant avec difficulté en luxembourgeois ou ne s'exprimant pas en luxembourgeois, les députés optent instinctivement pour une autre langue. Dans ces situations, le président de la Commission des Pétitions rappelle les députés à l'ordre sans toutefois pouvoir se prévaloir d'une règle écrite en la matière. Il est donc important que cette précision figure dans le Règlement.

La possibilité pour le pétitionnaire ne maîtrisant pas le luxembourgeois, d'obtenir une traduction simultanée du débat public est une nouveauté intervenue lors de la législature 2018-2023. Toutefois, plusieurs questions se sont depuis posées à cet égard. Est-il possible d'avoir plusieurs traductions pour le même débat ? Vers quelles langues la traduction est-elle admise ?

Un pétitionnaire a notamment demandé que soit organisé une traduction en langue française (pour lui-même) et en langue espagnole (pour un de ses accompagnateurs). Pour des motifs d'ordre technique, il n'est pas possible de prévoir deux traductions simultanément et une telle mesure engendrerait des coûts considérables. Ensuite, les traductions doivent être limitées au français et à l'allemand, c'est-à-dire aux langues administratives du Luxembourg. Une telle mesure vise à éviter plusieurs problématiques.

Premièrement, cette règle vise à répondre à la difficulté liée à la disponibilité de traducteurs qualifiés. Il est aisé de trouver des traducteurs en français, en allemand ou en anglais. Or, les traducteurs dans des langues moins pratiquées au Luxembourg sont bien plus rares sinon inexistantes.

Deuxièmement, il est nécessaire d'être en mesure de vérifier que la traduction fournie correspond réellement aux propos tenus. Les députés ainsi que le personnel de l'Administration parlementaire maîtrisent le français et l'allemand, de sorte que la traduction vers ou provenant d'une de ces langues peut être contrôlée. La même chose pourrait encore être dite de l'anglais. Cependant, à partir du moment où il s'agit d'une autre langue, un contrôle ne peut plus être exercé, du moins correctement. Il est néanmoins décidé d'écarter l'anglais comme langue de traduction puisque, d'une part, il ne s'agit pas d'une langue administrative

du Grand-Duché, et d'autre part, il serait difficile de justifier auprès des pétitionnaires le fait que l'anglais soit permis alors que le néerlandais ou le portugais ne le soient pas. Une limite doit être posée et le critère des langues administratives est objectivement justifié.

#### **Paragraphe 4**

Le nombre d'accompagnateurs autorisés reste inchangé par rapport à l'article 166, paragraphe 8, actuel.

Il est cependant précisé que « les personnes titulaires d'un mandat politique étranger ou international ne sont pas admises en tant qu'accompagnateurs ». Cette règle se justifie par un précédent intervenu en 2021 dans lequel un député souhaitait être accompagné d'un eurodéputé étranger. Afin de préserver l'intégrité et l'autonomie de la Chambre des Députés, il est nécessaire d'interdire à un homme ou une femme politique étranger ou international de participer à un débat public en tant qu'accompagnateur.

Il aurait également pu être précisé qu'une personne jouissant d'un tel mandat ne peut déposer une demande de pétition ordinaire ou publique. Il s'avère en pratique, toutefois, que la grande majorité de ces personnes ne figurent pas au RNPP et sont donc exclues du droit de pétition. En ce qui concerne les titulaires d'un mandat politique au Luxembourg, il ne semble pas opportun de prévoir une règle spécifique. Premièrement, il existe au sein de la classe politique luxembourgeoise un *gentlemen's agreement* sur cette question. Deuxièmement, le principe de la séparation des pouvoirs est applicable dans certaines circonstances. En outre, les membres du Gouvernement ainsi que les députés détiennent le pouvoir d'initiative législative de sorte que le recours à une pétition paraît absurde. Troisièmement, en ce qui concerne les élus locaux, rien ne justifie de les priver du droit de pétition, droit constitutionnel, ou du droit d'accompagner un pétitionnaire.

Il est également expressément indiqué que la Chambre des Députés ne prend pas en charge des frais de déplacement ou similaires liés à la participation des pétitionnaires et de leurs accompagnateurs au débat public. La question s'est déjà posée à plusieurs reprises lorsque l'initiateur d'une pétition a souhaité se faire accompagner d'experts. Cette possibilité n'a pas été exclue, mais il a toujours été indiqué aux pétitionnaires que les frais liés à la présence d'experts n'étaient pas pris en charge par la Chambre. À la suite de cette information, la majorité des pétitionnaires a finalement renoncé à recourir à un ou plusieurs experts.

Enfin, le paragraphe 4 prévoit encore expressément le droit pour la Chambre des Députés « de refuser l'accès au débat public à tout accompagnateur susceptible de représenter un danger pour la sécurité ». Il semble pertinent de prévoir une telle mesure, compte tenu du fait que la présence de nombreuses figures politiques au débat public peut faire d'eux une cible privilégiée pour les personnes malveillantes. Le pétitionnaire devant communiquer les noms et prénoms des accompagnateurs au préalable, la Chambre des Députés peut, en cas de doute, communiquer ces informations à la Police grand-ducale. Une personne poursuivie pour violences ou menaces pourrait, par exemple, constituer un danger pour la sécurité.

## **Paragraphe 5**

Ce paragraphe vise à codifier la pratique de la Commission des Pétitions en matière de débats publics. En effet, dans la convocation communiquée au pétitionnaire et aux autres participants du débat public figurent, entre autres, le déroulement du débat et le temps de parole des intervenants. Il est nécessaire d'inclure cette disposition dans le Règlement afin d'éviter des contestations quant à l'opposabilité des informations figurant dans la convocation, notamment en matière de temps de parole.

## **Paragraphe 6**

Le paragraphe 6 vise également à entériner la pratique en la matière. Des discussions quant à l'opportunité du huis clos ont eu lieu par le passé. Il apparaît cependant comme une nécessité afin que les députés puissent échanger librement quant aux suites à réserver à la pétition et au débat. Supprimer le huis clos reviendrait, en pratique, à priver le débat public d'une quelconque conclusion puisque le président de la Commission des Pétitions ne pourrait que difficilement essayer de trouver un consensus parmi les commissions parlementaires concernées devant les pétitionnaires et le public. Néanmoins, les conclusions sont communiquées oralement au pétitionnaire à la fin du huis clos. Elles figurent également dans le procès-verbal.

## ***Ad article 166bis***

Les moyens d'authentification électronique prévus aux articles 165*bis*, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 165*ter*, paragraphe 1<sup>er</sup>, nécessitant encore plusieurs mois avant leur mise en fonctionnement, il est prévu de décaler l'entrée en vigueur des deux dispositions précitées jusqu'à la mise en fonctionnement des moyens d'authentification électroniques sur le site Internet des pétitions.

---

Luxembourg, le 12 juin 2024



Francine Closener

Présidente de la Commission des  
Pétitions