



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/80/2022

15 novembre 2022

Propositions aux fins de légiférer

relatif à la

Proposition de loi n°8037 relative aux propositions motivées aux fins de légiférer

Par lettre en date du 20 juillet 2022, M. Xavier Bettel, ministre d'État, a soumis la proposition de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1. Dans le cadre de la proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution (doc. parlementaire n° 7777), les propositions motivées aux fins de légiférer sont introduites. L'article 79 de cette proposition de révision dispose en effet : « La Chambre des Députés se prononce en séance publique sur les propositions motivées aux fins de légiférer, présentées par cent vingt-cinq et soutenues par douze mille cinq cents électeurs au moins. La loi règle l'exercice de ce droit d'initiative législative. »

2. Le 20 mai 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, avait déposé à la Chambre des Députés un projet de loi relatif à l'initiative populaire en matière législative et au référendum (doc. parlementaire n° 5132/00). Ce dernier prévoyait que, sur toutes les matières de la loi ordinaire, l'initiative d'une proposition de loi pouvait émaner d'un comité d'initiative de 5 membres et être appuyée par 10.000 électeurs au moins.

3. Dans un avis daté du 12 octobre 2004 (doc. parlementaire n° 5132/05), le Conseil d'Etat s'était formellement opposé aux dispositions relatives à l'initiative législative populaire en estimant qu'elles contrevenaient à la Constitution. Par la suite, la Chambre des Députés avait tenu en suspens le projet de loi relatif à l'initiative populaire en matière législative en exprimant le souhait d'établir la base constitutionnelle permettant l'adoption de ce dispositif. Dans ce sens, une disposition relative à l'initiative populaire a été insérée dans la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (doc. parlementaire n°6030/00). À la suite du vote d'un amendement (doc. parlementaire n° 6030/14), la formule « initiative populaire » a été abandonnée au profit de l'expression « proposition motivée aux fins de légiférer ».

4. Dans le cadre du processus de réforme « par bloc » du texte fondamental, les auteurs de la proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution ont proposé d'inscrire la proposition motivée aux fins de légiférer à l'article 79 (doc. parlementaire n° 7777/00).

5. Le texte de la proposition de loi no 8037 prévoit sommairement la procédure suivante :

Cent vingt-cinq électeurs peuvent présenter auprès de la Chambre des députés une proposition motivée aux fins de légiférer, réservée au domaine de la loi et ayant pour objet soit de viser tant l'élaboration d'une loi nouvelle que la modification ou l'abrogation d'une loi existante.

La Conférence des Présidents apprécie le respect des conditions de recevabilité de la proposition motivée aux fins de légiférer et vérifie la conformité de leur qualité d'électeur pour ces cent vingt-cinq électeurs ayant présenté une proposition motivée aux fins de légiférer.

Une fois déclarée recevable par la Conférence des Présidents, la proposition motivée aux fins de légiférer est publiée sur le site internet de la Chambre des députés et la période de collecte des soutiens débute le jour de la publication.

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

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

Si au bout du délai de quatre semaines, la Conférence des Présidents constate le soutien d'au moins douze mille cinq cents électeurs, elle inscrit le débat sur la proposition motivée aux fins de légiférer à l'ordre du jour d'une prochaine séance publique.

Hormis la possibilité pour la Conférence des Présidents de renvoyer au préalable la proposition motivée aux fins de légiférer à une commission parlementaire matériellement compétente, la Chambre des députés se prononce en séance publique, à la majorité des suffrages, en faveur ou en défaveur de la poursuite de l'examen parlementaire de la proposition motivée aux fins de légiférer.

En cas de vote favorable en séance publique, la Conférence des Présidents décide du renvoi en commission parlementaire de la proposition motivée aux fins de légiférer.

L'examen au fond de la proposition motivée aux fins de légiférer renvoyée en commission parlementaire suite à un vote favorable en séance publique se fait selon la procédure applicable aux propositions de loi telle que définie dans le Règlement de la Chambre.

La Chambre des députés est libre des suites qu'elle entend réserver à la proposition aux fins de légiférer initiale.

6. Notre Chambre reste perplexe sur l'introduction d'une telle proposition motivée aux fins de légiférer alors que d'une part, elle risque de biaiser le rôle du parlement et la responsabilité des élus à l'égard des électeurs (1) et d'autre part de créer une inégalité de traitement entre le droit pour les chambres professionnelles de faire des propositions au Gouvernement et la proposition motivée aux fins de légiférer déposée à la Chambre des députés (4). Par ailleurs, une ouverture à une telle initiative de légiférer risque d'engouer le Parlement et la Conférence des Présidents (2) ainsi que de laisser planer le doute sur la procédure applicable si parmi les cent vingt-cinq électeurs, l'initiateur est un député (3).

Le biaisement du rôle du Parlement et de ses élus par l'introduction d'une proposition motivée aux fins de légiférer risque de mettre en cause tant le programme des partis politiques arrêté au moment des élections que la continuité de l'action du Gouvernement pour une période de législature donnée !

7. Jusqu'à présent, le Parlement, expression de la souveraineté nationale, avait pour finalité d'exercer le pouvoir législatif – voter les projets de loi et les propositions de loi issues du droit d'initiative parlementaire – ainsi qu'un contrôle sur les moyens d'action du gouvernement tant en matière financière, politique qu'administrative.

7bis. Le Parlement représente le peuple à travers ses élus lesquels sont censés rendre compte à leurs électeurs sur base des programmes politiques qu'ils entendent mettre en œuvre pour une période de législature. Il était de coutume jusqu'à présent que les élus qui ne tenaient pas leurs promesses électorales ont dû assumer leur responsabilité dans la mesure où ils risquaient d'être désapprouvés lors des prochaines élections.

7ter. Avec l'introduction de la proposition motivée aux fins de légiférer, la CSL craint que les députés ne soient déresponsabilisés à l'égard des électeurs en déléguant le droit d'initiative législative à ceux qui, en somme, leur ont donné mandat de légiférer en leur nom. Notre chambre estime que par ce biais, le système de la démocratie représentative risque d'être biaisé par des initiatives législatives issues de l'électorat lesquelles peuvent mettre en question le rôle du Parlement décrit ci-dessus ainsi que la stabilité et la continuité de l'action des pouvoirs législatif et exécutif. L'élu ne risque-t-il pas de passer d'un rôle proactif à un rôle passif en laissant l'initiative législative aux électeurs et en ne s'exprimant que a posteriori sur le bien-fondé de la proposition au moment du vote au Parlement ? L'élu ne sera-t-il pas appâté malgré son appartenance à un parti politique et à son adhérence à un programme électoral de changer intempestivement de cap pour soutenir des intérêts ponctuels d'électeurs, le cas échéant, provenant de bords politiques différents, intérêts qui ne sont pas forcément en conformité avec le programme du parti politique dont l'élu est issu ? La CSL estime que la stabilité et la prévisibilité politiques à moyen et à long terme risquent d'être fortement compromises de sorte qu'il est légitime de se poser la question si l'introduction d'une telle proposition constitue réellement une plus value pour notre démocratie parlementaire et l'intérêt général de notre pays.

Le risque d'engouement du Parlement et de la Conférence des Présidents par l'introduction de la proposition motivée aux fins de légiférer !

8. La CSL tient également à considérer que même si la proposition motivée aux fins de légiférer peut, le cas échéant, contribuer à raviver le système de démocratie indirecte actuel sans préjudicier aux attributions et aux missions du Parlement et de ses élus, elle risque d'aboutir à un engouement du fonctionnement du Parlement et de la Conférence des Présidents devant assurer à côté de leurs missions actuelles consistant à évacuer les projets et les propositions de loi, celles en relation avec la proposition motivée aux fins de légiférer.

8bis. Certes, contrairement aux pétitions, le texte de la proposition prévoit que les propositions motivées aux fins de légiférer doivent revêtir la même forme qu'une proposition de loi et comprendre à côté du texte même de la proposition un exposé des motifs ainsi qu'un commentaire des articles et, le cas échéant, dans la mesure où elles sont susceptibles de grever le budget de l'Etat, une estimation financière sommaire, ce qui, a priori, devrait limiter le recours excessif à un tel instrument. Cependant, il n'est pas exclu non plus que les électeurs intéressés à déposer une telle proposition motivée aux fins de légiférer recourent à des cabinets d'experts en matière juridique, comptable et financière pour assurer la recevabilité de ces dernières ce qui aboutira, le cas échéant, à une sorte d'externalisation ou de sous-traitance du pouvoir législatif réservé jusqu'à présent aux ministères et aux députés dans le cadre de l'élaboration d'un projet/d'une proposition de loi.

8ter. La CSL se pose sérieusement la question si le programme électoral de la coalition gouvernementale ne risque pas d'être mis en suspens voire d'être dévié au profit d'initiatives isolées de légiférer de la part d'électeurs peu enclins à assurer la stabilité et la continuité de l'action du gouvernement. Les élus risquent ainsi à la fin de la période de législature d'être jugés non pas sur ce qui a été mis en œuvre sur base du programme électoral de leur parti politique, mais sur base du soutien qu'ils ont accordés au nombre de propositions motivées aux fins de légiférer soumises à la Chambre des députés.

Quelle procédure applicable pour une initiative législative provenant d'électeurs élus et d'électeurs non élus ?

9. L'article 4 du texte de la proposition prévoit que cent vingt-cinq électeurs peuvent présenter auprès de la Chambre des députés une proposition motivée aux fins de légiférer. Si l'article 7, paragraphe 2, prévoit que les cent vingt-cinq électeurs qui ont présenté la proposition motivée aux fins de légiférer ne peuvent pas participer au soutien de cette proposition et ne rentrent pas dans le contingent des douze mille cinq cents électeurs requis pour que la Chambre des députés se prononce en séance publique sur la proposition, le texte ne prévoit pas que parmi les cent vingt-cinq électeurs à l'initiative d'une telle proposition, ceux-ci doivent obligatoirement être des non élus de sorte que parmi ce contingent, on peut également compter des députés qui déposent une telle proposition motivée aux fins de légiférer. Quitte à ce que l'examen au fond de la proposition motivée aux fins de légiférer se fasse selon la procédure applicable aux propositions de loi telle que définie dans le Règlement de la Chambre, la CSL se demande toutefois si en amont de l'examen au fond d'une initiative législative de la part d'un député soutenue par au moins cent vingt-quatre électeurs – élus et non élus – celle-ci doit respecter la procédure prévue dans le texte de la proposition motivée aux fins de légiférer ou bien celle prévue aux articles 56 à 62 du Règlement de la Chambre des députés.

Un renforcement du droit pour les chambres professionnelles de faire des propositions s'impose !

10. Tout en saluant l'existence des instruments actuellement existants de participation des électeurs au système de démocratie indirecte comme les pétitions ou le referendum consultatif, la CSL est plutôt d'avis que l'initiative législative au sens large du terme doit être guidée par l'intérêt général. Même si l'article 3 du texte prévoit que « pour être recevables, les propositions aux fins de légiférer doivent être motivées par l'intérêt général et ne doivent pas prêter à confusion, ne pas être abusives, discriminatoires, fantaisistes ou vexatoires », il n'est pas exclu que dans l'hypothèse éventuelle d'un recours massif aux propositions motivées aux fins de légiférer, la pression sur les élus risque d'augmenter à tel point que ceux-ci soutiennent à tous crins de telles propositions rien que pour avoir l'assurance d'être réélus lors des prochaines élections. On voit mal non plus les élus juger si les propositions de ceux qui les ont élus sont motivées par l'intérêt général et ne sont ni abusives, discriminatoires, fantaisistes ou vexatoires. Une telle mise sous tutelle des électeurs par la Chambre

des députés risquera d'attiser des conflits et de mettre en question la paix sociale au détriment de la stabilité politique du pays.

10bis. Plutôt que de miser sur cet instrument qui constitue une arme à double tranchant, la CSL est d'avis qu'un rôle accru et renforcé doit être consacré au droit pour les chambres professionnelles de faire des propositions au Gouvernement. Ceci est d'autant plus vrai que les chambres professionnelles salariales et patronales ont demandé dans le cadre de la présente réforme constitutionnelle par un avis commun du 1^{er} février 2021 que leurs attributions soient consacrées dans la Constitution.

10ter. Si jamais, le présent texte de la proposition motivée aux fins de légiférer était maintenu, la CSL tient à souligner que le droit pour les chambres professionnelles de faire des propositions au Gouvernement est en retrait par rapport à la première. Contrairement à la proposition motivée de légiférer laquelle doit être présentée d'office auprès de la Chambre des députés par cent vingt-cinq électeurs, la proposition faite par les chambres professionnelles est exclusivement adressée au ministère compétent qui décide lui-même de l'opportunité de soumettre ou non celle-ci à cette dernière. Force est ainsi de constater que moult propositions que la CSL a faites jusqu'à présent ont fini dans les méandres de quelques ministères sans qu'aucune suite ne leur fût réservée et sans que la Chambre des députés n'en ait été informée, ceci en dépit de l'article 38 de la loi modifiée du 24 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base élective lequel pourtant dispose que « la Chambre des salariés a le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés lorsque leur objet rentre dans la compétence de celle-ci, à l'exception toutefois des propositions concernant le régime des rémunérations. »

10quater. Notre chambre trouve regrettable que le Gouvernement n'ait pas jugé utile de respecter la lettre et l'esprit de l'article 38 précité et demande que ce dernier soit dorénavant respecté. En vue de renforcer le droit d'initiative de notre chambre, elle se prononce pour une modification de l'article 38 qui prendra la teneur suivante :

« La Chambre des salariés a le droit de faire des propositions au Gouvernement que ce dernier doit examiner et soumettre à la Chambre des Députés laquelle se prononce en séance publique, à la majorité des suffrages, en faveur ou en défaveur de la poursuite de l'examen parlementaire de la proposition. Dans l'hypothèse d'un refus du Gouvernement de donner une suite favorable à une telle proposition, la décision doit être dûment motivée et être notifiée par écrit à la Chambre des salariés dont copie doit également être adressée à la Chambre des députés. »

Sous réserve des remarques formulées ci-avant, notre chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle émet ses plus grandes réserves quant à l'introduction de la proposition motivée aux fins de légiférer.

Luxembourg, le 15 novembre 2022

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.