

**Projet de loi**

**relative à la mise en application du Règlement (UE) N° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.**

-----  
**Avis du Conseil d'Etat**

(25 octobre 2011)

Par dépêche du 23 août 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a saisi le Conseil d'Etat du projet de loi sous objet qui a été élaboré par le ministre des Affaires étrangères.

Au texte du projet de loi proprement dit (et non avant-projet de loi comme indiqué erronément dans le dossier soumis au Conseil d'Etat) étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière et une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une copie du Journal officiel de l'Union européenne reproduisant le règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.

Le courrier précité fait état de la consultation des chambres professionnelles, bien qu'à l'heure de l'adoption du présent avis aucune des prises de position demandées ne fût encore parvenue au Conseil d'Etat.

Alors que le règlement européen sera en vertu de son article 23 applicable à partir du 1<sup>er</sup> avril 2012, le Gouvernement a demandé au Conseil d'Etat de réserver un traitement prioritaire au projet sous avis.

**Considérations générales**

Même si l'organisation institutionnelle de l'Union européenne est fondée sur les principes de la démocratie représentative (cf. TUE, art. 10, paragraphe 1<sup>er</sup>), le Traité sur l'Union européenne fait obligation aux institutions de l'Union « [de donner] ... aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union » et « [d'entretenir] un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile » (cf. TUE, article 11, paragraphes 1<sup>er</sup> et 2).

Malgré cette ouverture à la démocratie participative, les traités constitutifs de l'Union européenne ne réservent guère plus qu'une place marginale à l'intervention directe des citoyens dans le processus décisionnel, les empêchant notamment de se prononcer par la voie d'un référendum.

Par contre, l'article 11 du Traité sur l'Union européenne concède dans son paragraphe 4 aux citoyens la possibilité de saisir de leur propre initiative la Commission européenne de « [propositions appropriées] sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins d'application des traités ».

Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une initiative législative populaire dont pourrait directement être saisi le législateur de l'Union. En effet, en vertu de l'article 289 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les actes législatifs sont adoptés « sur proposition de la Commission, selon les modalités de procédure fixées à cet effet par l'article 294 TFUE ».

L'initiative populaire dont question à l'article 11 TUE ne s'apparente par conséquent pas à l'initiative législative populaire que les auteurs de la proposition de révision (doc. parl. n° 6030) portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution luxembourgeoise ont prévu d'inscrire dans la future Constitution. Le projet luxembourgeois a pour but de conférer à un groupe d'électeurs le pouvoir de soumettre au législateur des initiatives législatives au même titre que le pouvoir exécutif ou les députés individuels, qui détiennent déjà cette prérogative aux termes de la Constitution actuelle.

L'initiative citoyenne du Traité sur l'Union européenne peut plutôt être comparée à la possibilité que l'article 3, alinéa 2 de la loi modifiée du 12 juillet 1998 portant réforme du Conseil d'Etat réserve à ce dernier d'« appeler l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de nouvelles lois ou de nouveaux règlements ou de modifications à introduire dans les lois et règlements existants ». Dans les deux cas l'initiateur, – citoyens de l'Union européenne dans l'un, Conseil d'Etat dans l'autre –, ont le droit de se faire entendre par un organe qui détient le pouvoir d'initiative en matière législative – Commission européenne dans le premier cas, pouvoir exécutif luxembourgeois dans le second.

La Commission européenne n'est pas obligée de réserver à l'initiative citoyenne les suites voulues par les organisateurs de cette initiative, par exemple lorsqu'il existe des motifs de légalité ou d'opportunité plaidant en sens contraire. Il reste que la publicité que connaîtra l'initiative citoyenne et l'appui moral, médiatique et politique dont elle bénéficiera, le cas échéant, placeront la Commission dans la défensive, lorsqu'elle décidera de ne pas engager dans la procédure législative l'initiative lui soumise.

Sur le plan de la technique juridique, l'article 11 TUE précité renvoie à l'article 24 TFUE en vue de déterminer les procédures et conditions requises pour la présentation d'une initiative citoyenne. L'article 24 TFUE donne compétence au Parlement européen et au Conseil pour arrêter ces procédures et conditions dans la forme d'un règlement à adopter « conformément à la procédure législative ordinaire ».

Le règlement (UE) n° 211/2011 a été pris en application des dispositions qui précèdent.

Nonobstant le caractère d'applicabilité directe des règlements de l'Union européenne prévu à l'article 288 TFUE, ceux-ci peuvent comporter

l'obligation pour les Etats membres de prendre des mesures de droit interne nécessaires à leur mise en œuvre (cf. TFUE, article 291).

Le règlement (UE) n° 211/2011 prévoit cette possibilité en retenant à son article 14 l'obligation pour les Etats membres d'introduire « des sanctions appropriées en cas d'infraction au présent règlement », notamment lorsque les organisateurs d'une initiative citoyenne se sont rendus coupables de fausses déclarations ou lorsque les données recueillies de la part des signataires soutenant l'initiative sont utilisées à des fins frauduleuses.

Par ailleurs, les Etats membres sont tenus en vertu de l'article 15 du règlement de l'Union européenne de désigner leurs autorités compétentes attestant la conformité du système de collecte en ligne mis en place pour recueillir les déclarations de soutien à une initiative déterminée, ainsi que l'autorité compétente pour coordonner le processus de vérification des déclarations de soutien et pour délivrer les certificats afférents.

L'acte d'exécution national doit par conséquent se limiter strictement à prévoir les dispositions de mise en œuvre des deux articles précités, car il est interdit aux Etats membres d'adopter un acte par lequel la nature européenne d'une règle juridique et les effets qui en découlent seraient dissimulés aux justiciables (CJCE, 2 février 1977, aff. 50-76 *Amsterdam Bulb contre Produktschap voor Siergewassen* – déc. préjudicielle).

Quant à la forme, le Conseil d'Etat estime que les auteurs ont opté à bon escient pour une loi comme instrument d'exécution des articles 14 et 15 du règlement (UE) n° 211/2011, en raison des sanctions pénales à prévoir qui relèvent des matières réservées à la loi formelle en vertu des articles 12 et 14 de la Constitution.

## **Examen des articles**

### Intitulé

En vue de respecter les règles légistiques de l'Union européenne, il y a lieu d'écrire le sigle « n° » avec une lettre n minuscule.

### Article 1<sup>er</sup>

Cet article ne fait que paraphraser le contenu de l'intitulé. Il est dépourvu de valeur normative et le Conseil d'Etat en demande la suppression.

### Article 2

Cet article reprend mot pour mot les définitions figurant à l'article 2 du règlement (UE) n° 211/2011, alors que celles-ci ne nécessitent pas d'acte national pour assurer leur mise en œuvre.

Au regard du principe d'application directe des règlements (UE) et de l'interdiction faite aux Etats membres par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne d'altérer la nature juridique des dispositions européennes en les reprenant dans des normes juridiques nationales, le

Conseil d'Etat demande, sous peine d'opposition formelle, la suppression de l'article 2 du projet de loi sous examen.

Article 3 (1<sup>er</sup> selon le Conseil d'Etat)

En désignant le Centre des technologies de l'information de l'Etat (CTIE) comme autorité compétente luxembourgeoise pour l'établissement tant des certificats nécessaires pour la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 3 du règlement (UE), que des certificats confirmant le nombre de déclarations de soutien valables collectées au Luxembourg dans le cadre d'une initiative citoyenne, le projet de loi va au-delà du champ de compétences conférées audit Centre aux termes des articles 2 et 3 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat.

En outre, le Conseil d'Etat estime que la hiérarchie administrative n'est pas respectée alors que l'article sous examen prévoit que les certificats en question sont établis par une instance administrative et que la délivrance matérielle des certificats est confiée au ministre ayant autorité sur l'administration en question. L'approche retenue revient à faire du ministre responsable l'exécutant docile d'actes établis par l'administration placée sous son autorité.

Le Conseil d'Etat préférerait voir le membre du Gouvernement ayant les technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions être désigné autorité compétente luxembourgeoise pour les besoins de la mise en œuvre des dispositions de l'article 15 du règlement (UE). Il ne s'opposerait pas à la possibilité de charger le CTIE de l'exécution de la loi en ce qui concerne les travaux de préparation matérielle et les vérifications afférentes nécessaires à l'établissement des certificats en question par le ministre.

Le Conseil d'Etat voudrait encore attirer l'attention sur la modification de la loi du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales. En effet, le 11 août 2011, un projet de loi relative à l'identification des personnes physiques, au registre national des personnes physiques, à la carte d'identité, aux registres communaux des personnes physiques et portant modification de 1) l'article 104 du Code civil; 2) la loi modifiée du 22 décembre 1886 concernant les recensements de population à faire en exécution de la loi électorale; 3) la loi modifiée du 30 mars 1979 organisant l'identification numérique des personnes physiques et morales; 4) la loi communale modifiée du 13 décembre 1988; 5) la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a été déposé à la Chambre des députés (doc. parl. n° 6330). Il conviendra de vérifier dans quelle mesure ces modifications légales en projet auront, le cas échéant, une incidence sur le projet de loi sous examen.

Selon le paragraphe 3 de l'article 8 du règlement (UE), le certificat prévu au paragraphe 2 du même article est délivré gratuitement. Dans ces conditions, il n'est, de l'avis du Conseil d'Etat, pas permis de facturer aux organisateurs d'une initiative citoyenne les frais en relation directe avec le contrôle de la conformité des déclarations de soutien attestées par ledit certificat. Comme le paragraphe 4 sous examen s'avère dès lors ne pas être conforme aux dispositions européennes, le Conseil d'Etat devrait refuser la

dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien de la disposition en question.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat propose de libeller comme suit l'article 3 sous examen:

*« Art. 1<sup>er</sup>. (1) Le ministre ayant les Technologies de l'information de l'Etat dans ses attributions, ci-après dénommé le ministre, est l'autorité compétente au sens de l'article 15 du règlement (UE) n° 211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne.*

*(2) Le Centre des technologies de l'information de l'Etat est chargé des travaux administratifs préparatoires à l'établissement des certificats visés à l'article 6, paragraphe 3 et à l'article 8, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 211/2011 et des vérifications nécessaires à l'établissement des certificats visés à l'article 8, paragraphe 2 du règlement (UE) n° 211/2011. »*

#### Article 4

La première phrase reprend telle quelle une disposition du règlement (UE) n° 211/2011 que le législateur national n'est pas autorisé à copier en vertu du principe de l'application directe des règlements (UE). Le Conseil d'Etat demande dès lors sous peine d'opposition formelle la suppression de cette première phrase.

Quant à la deuxième phrase, le Conseil d'Etat ne voit pas son intérêt au vu des libellés concordants de l'Annexe III, partie C du règlement (UE) n° 211/2011 et de la loi précitée du 30 mars 1979 concernant la notion de « numéro d'identité [national] ». Il doit dès lors également être renoncé à la deuxième phrase.

L'article 4 est partant à supprimer.

#### Article 5 (2 selon le Conseil d'Etat)

Sauf le fait de remplacer la mention de la directive 95/46/CE par l'acte légal de sa transposition en droit interne et de désigner notamment les autorités nationales visées par l'article 15 du règlement (UE) n° 211/2011, l'article 5 du projet de loi constitue une copie conforme de l'article 12 du règlement (UE).

En raison de l'applicabilité directe des règlements de l'Union européenne, pareille façon de reprendre les dispositions européennes n'est pas autorisée.

Le Conseil d'Etat devrait dès lors s'opposer formellement à la forme proposée de l'article sous examen. Il pourrait tout au plus se déclarer d'accord avec le maintien sous une forme rédactionnelle légèrement adaptée du paragraphe 2.

Le texte qu'il propose à cet effet se lirait comme suit:

*« Art. 2. Les organisateurs d'une initiative citoyenne, le ministre et le Centre des technologies de l'information de l'Etat sont*

*considérés comme responsables du traitement des données au sens de l'article 2, point 1, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. »*

Articles 6 à 9 (3 selon le Conseil d'Etat)

Les articles sous examen comportent la mise en œuvre de l'article 14 du règlement (UE) n° 211/2011.

Comme les articles en question ont tous les quatre trait à des sanctions pénales, le Conseil d'Etat préférerait voir ces dispositions regroupées sous un seul et même article.

Quant à la gravité des amendes et peines d'emprisonnement prévues, les auteurs du projet de loi se sont inspirés de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, sauf pour ce qui est des infractions en matière de traitement des données personnelles pour lesquelles ils prévoient un renvoi à la loi précitée du 2 août 2002.

Le Conseil d'Etat estime que l'article 6 n'a aucune plus-value normative, alors qu'il ne fait que renvoyer dans des termes très généraux à une autre loi, celle précitée du 2 août 2002, qui s'applique de toute façon.

Tout en ne s'opposant par ailleurs pas à l'approche prévue, le Conseil d'Etat propose de retenir le libellé suivant pour l'article relatif aux sanctions pénales:

*« Art. 3. (1) Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 251 à 10.000 euros ou d'une de ces peines seulement quiconque a apposé la signature d'autrui sur une déclaration de soutien remplie dans le cadre d'une initiative citoyenne.*

*Est puni des mêmes peines celui qui a signé ou s'est présenté pour signer une déclaration de soutien sous l'identité d'un autre électeur.*

*(2) Est puni d'un emprisonnement de trois mois à deux ans et d'une amende de 500 à 15.000 euros ou d'une de ces peines seulement quiconque se rend dans le cadre d'une initiative citoyenne coupable de corruption active ou passive relativement à la collecte de déclarations de soutien ou falsifie le résultat de la collecte des déclarations de soutien recueillies.*

*Est puni des mêmes peines quiconque a contrefait une déclaration de soutien destinée à recueillir des signatures pour une initiative citoyenne ou a fait usage d'une déclaration de soutien contrefaite.*

*(3) Est puni d'une amende de 251 à 5.000 euros quiconque a signé plus d'une fois une déclaration de soutien dans le cadre d'une même initiative citoyenne. »*

Article 10 (4 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 octobre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Schroeder