

**Proposition de loi**

**relative aux propositions motivées aux fins de légiférer**

---

**Avis complémentaire du Conseil d'État**

(13 juin 2023)

Par dépêche du 17 mai 2023, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires à la proposition de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle, ci-après « la Commission ».

Le texte desdits amendements était accompagné de remarques préliminaires, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné de la proposition de loi sous rubrique tenant compte desdits amendements.

**Considérations générales**

Par les amendements sous avis, la Commission entend donner suite, en grande partie, aux observations et oppositions formelles que le Conseil d'État avait formulées dans son avis du 25 avril 2023.

Le Conseil d'État constate, à la lecture du texte coordonné, que la Commission a fait sienne la suggestion du Conseil d'État de remplacer le terme « ou » par celui de « et » à l'endroit de l'ancien article 2, devenu l'article 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi. Le Conseil d'État est dès lors en mesure de lever l'opposition formelle formulée à l'égard de cette disposition.

Il ressort encore du texte coordonné que la Commission a supprimé plusieurs dispositions faisant l'objet d'oppositions formelles, tel que demandé par le Conseil d'État dans son avis précité du 25 avril 2023. Ainsi, elle a supprimé les dispositions qui figuraient à l'ancien article 3 (devenu l'article 2), alinéa 3, lettre a), à l'ancien article 5 (devenu l'article 4), paragraphe 2, à l'ancien article 7 (devenu l'article 6), paragraphe 1<sup>er</sup>, seconde phrase, ainsi qu'à l'article 7, paragraphe 2. Les oppositions formelles formulées à l'encontre de ces dispositions deviennent ainsi sans objet.

Enfin, la Commission a supprimé l'article 1<sup>er</sup> et le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 4, suivant en cela des suggestions du Conseil d'État. Ces suppressions ne donnent dès lors pas lieu à observation.

Quant à l'ancien article 3 (devenu l'article 2), paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, la Commission indique qu'elle n'entend pas donner suite à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État. Cette disposition prévoit que les propositions motivées aux fins de légiférer ne sont recevables qu'à la

condition d'être motivées par l'intérêt général, de ne pas prêter à confusion et de ne pas être « abusives, discriminatoires, fantaisistes ou vexatoires », condition dont le respect est, en vertu de l'article 4 (ancien article 5) de la proposition de loi, vérifié par la Conférence des présidents de la Chambre des députés. La Commission justifie sa position par la considération qu'« il est incontestablement important que la Conférence des Présidents puisse vérifier le caractère sérieux des propositions motivées aux fins de légiférer et ce sur base des critères fixés dans la loi » et la nécessité d'« empêcher la diffusion d'initiatives extrémistes ». La disposition que le Conseil d'État avait critiquée est ainsi maintenue dans sa teneur initiale.

Le Conseil d'État ne saurait marquer son accord avec l'instauration d'un tel contrôle préalable au fond. Tout en renvoyant pour le surplus à son avis du 25 avril 2023, le Conseil d'État rappelle que, dans le cadre de la proposition de révision constitutionnelle n° 6030, la Commission avait insisté sur ce que la Conférence des présidents effectue uniquement un contrôle de la recevabilité formelle et à ce que la Chambre des députés se prononce en séance publique quant au fond d'une proposition : « L'exercice du contrôle de recevabilité (contrôle formel) pourrait être conféré à la Conférence des Présidents afin de faire correspondre la procédure avec celle applicable à une proposition de loi d'un député. Le contrôle quant au fond revient, selon le texte proposé, à la Chambre des Députés qui doit se prononcer en séance publique sur la proposition motivée »<sup>1</sup>. Il appartient donc à la seule Chambre des députés de décider librement en séance plénière des suites à réserver à une proposition motivée aux fins de légiférer et le législateur ne saurait dès lors conférer à la Conférence des présidents le droit d'opérer un contrôle de recevabilité quant au fond qui aurait pour résultat de soustraire à la Chambre des députés cette prérogative constitutionnelle.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit maintenir l'opposition formelle formulée à l'encontre de l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi dans sa version telle qu'amendée.

Dans ce contexte, le Conseil d'État voudrait attirer l'attention de la Commission sur le fait que les critères prévus à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, de la proposition de loi, tel qu'amendée, confèrent à la Conférence des présidents un pouvoir d'appréciation considérable pour vérifier, au préalable, le fond d'une proposition motivée aux fins de légiférer. Si le Conseil d'État comprend l'intention des auteurs de la proposition de loi sous rubrique d'empêcher la diffusion d'initiatives extrémistes, il tient toutefois à faire observer que l'article 24 de la Constitution garantit la liberté de manifester ses opinions « sauf la répression des délits » commis à cette occasion et que l'article 23 de la Constitution révisée garantira pareillement la liberté de manifester ses opinions « hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés ». Il revient dès lors au juge pénal d'apprécier les éventuels excès commis par les personnes présentant une proposition aux fins de légiférer. Dans cette perspective, le Conseil d'État pourrait concevoir que l'article 5 (ancien article 6) soit complété par une disposition aux termes de laquelle, en cas de saisine du procureur d'État ou des juridictions pénales, la publication de la proposition motivée aux fins de légiférer sur le site internet de la Chambre des députés est tenue en suspens jusqu'à l'aboutissement de la procédure pénale (classement sans suite de la

---

<sup>1</sup> Amendements de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle adoptés dans sa réunion du 23 novembre 2016, doc. parl. n° 6030<sup>18</sup>, p. 6.

procédure, non-lieu, condamnation) et qu'en cas de décision de condamnation coulée en force de chose jugée, la procédure de la proposition s'arrête automatiquement. Cette disposition serait susceptible de s'appliquer sur initiative de la Conférence des présidents dans le délai de trois mois dont la Conférence des présidents dispose pour statuer sur la recevabilité.

Le Conseil d'État donne encore à considérer que l'article 11 (ancien article 13) prévoit une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2023. Il marque d'ores et déjà son accord avec la suppression de la disposition en question au cas où la proposition de loi sous examen ne pourrait pas être adoptée avant la date indiquée.

## **Examen des amendements**

### Amendement 1

Sans observation.

### Amendement 2

L'amendement entend préciser l'ancien article 5 (devenu l'article 4), paragraphe 1<sup>er</sup>, en ce sens que la vérification de la qualité d'électeur est effectuée au moment de la signature de la proposition motivée aux fins de légiférer. Cette précision permet au Conseil d'État de lever l'opposition formelle formulée à l'encontre de cette disposition.

L'amendement n'appelle pas d'autre observation.

### Amendement 3

Sans observation.

### Amendement 4

Par l'amendement 4, qui supprime l'article 12 en projet, la Commission répond aux observations et à une réserve de dispense formulées par le Conseil d'État à l'endroit de cet article dans son avis précité du 25 avril 2023. Le Conseil d'État avait en effet proposé de supprimer le paragraphe 1<sup>er</sup> dudit article pour être superfétatoire et s'était interrogé, au regard du paragraphe 2, sur les raisons qui justifieraient une durée de conservation des données de six mois, en formulant une réserve de dispense à cet égard. L'amendement permet au Conseil d'État de lever sa réserve de dispense du second vote constitutionnel.

## **Observations d'ordre légistique**

### Amendement 1

Suite à la suppression de l'ancien paragraphe 1<sup>er</sup>, il convient de libeller le paragraphe 1<sup>er</sup> nouveau de la manière suivante :

« (1) La présentation d'une proposition motivée aux fins de légiférer se fait par le biais soit d'un dépôt électronique, soit d'un dépôt papier auprès de la Chambre des députés. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 13 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz