

Luxembourg, le 26 septembre 2011.

Objet: Projet de loi n° 6325 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. (3887ZCH)

*Saisine : Ministre des Affaires étrangères
(31 août 2011)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a pour objet d'adopter certaines dispositions particulières afin de mettre en œuvre dans la législation nationale le Règlement (UE) N°211/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 relatif à l'initiative citoyenne (ci-après le « Règlement »), à savoir (i) la désignation d'une autorité nationale compétente à laquelle les organisateurs d'une initiative citoyenne doivent s'adresser en vue de l'obtention des certificats requis par le Règlement et (ii) les responsabilités et sanctions applicables en cas d'infractions au Règlement.

Considérations générales

Le traité de Lisbonne a introduit, par l'initiative citoyenne, une dimension de démocratie participative nouvelle en permettant aux citoyens de s'adresser directement à la Commission européenne, pour lui présenter une demande l'invitant à soumettre une proposition d'acte juridique de l'Union européenne. Alors que, jusqu'à présent, les citoyens n'avaient la possibilité de se prononcer qu'au travers de leur vote aux élections du Parlement européen, la Chambre de Commerce est convaincue que cette nouvelle procédure renforce la citoyenneté européenne et améliore davantage le fonctionnement démocratique de l'Union.

Afin d'encourager la participation des citoyens, le Règlement établit des conditions et procédures claires, simples, faciles à appliquer et proportionnées à la nature de l'initiative citoyenne, tout en garantissant que les données à caractère personnel recueillies soient traitées et utilisées dans le respect de la protection de leur vie privée.

A compter du 1^{er} avril 2012, un comité des citoyens, composé d'au moins sept personnes résidant dans au moins sept Etats membres différents (ci-après les « organisateurs »), peut se charger de l'élaboration d'une proposition d'initiative citoyenne, laquelle doit être enregistrée auprès de la Commission européenne avant que la collecte des déclarations de soutien soit entamée et doit décrire son objet et ses objectifs.

Pour aboutir, une initiative citoyenne devra recueillir au moins un million de signatures endéans une période de 12 mois et réunir, dans au moins sept Etats, un nombre minimum déterminé de signataires en âge de voter aux élections du Parlement européen. Pour le Luxembourg, le Règlement fixe ce minimum à 4.500 signataires. Les déclarations de soutien à une initiative citoyenne peuvent être faites sur papier ou par voie électronique. L'utilisation d'un système de collecte en ligne nécessite la certification par l'autorité nationale compétente du pays où les données recueillies sont conservées.

Une fois les déclarations de soutien collectées, les organisateurs les soumettent aux autorités nationales compétentes respectives pour vérification et certification avant de présenter l'initiative citoyenne à la Commission.

Le Règlement impose aux organisateurs d'une initiative citoyenne et aux autorités nationales compétentes de respecter (i) la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation des données ainsi que (ii) les dispositions nationales adoptées conformément à celle-ci (au Luxembourg, la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement de données à caractère personnel).

Le présent projet de loi a pour objet d'adopter certaines dispositions particulières du Règlement concernant la désignation d'une autorité nationale compétente à laquelle les organisateurs d'une initiative citoyenne doivent s'adresser en vue de l'obtention des certificats requis, d'une part, et les responsabilités et sanctions applicables en cas d'infractions, d'autre part.

Le projet de loi désigne comme autorité nationale compétente le Centre des technologies de l'information de l'Etat (ci-après le « Centre ») et le charge des missions (i) de certification du système de collecte en ligne des déclarations de soutien et (ii) de vérification et de certification des déclarations de soutien reçues sur papier ou par voie électronique. Sans remettre en question le choix des auteurs du projet de loi de désigner le Centre comme autorité compétente, la Chambre de Commerce se demande si le présent projet de loi offre une base juridique suffisante pour habilitier le Centre à remplir les missions lui confiées par le projet de loi ou s'il ne conviendrait pas des les ajouter à la liste exhaustive énumérée à l'article 2 de la loi modifiée du 20 avril 2009 portant création du Centre des technologies de l'information de l'Etat, respectivement du règlement grand-ducal d'exécution du 7 mai 2009 de ladite loi.

Le projet de loi fixe également les sanctions applicables aux infractions, soit par renvoi aux sanctions prévues par la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, soit par analogie des sanctions prévues à l'égard de certaines infractions par la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national. La Chambre de Commerce relève aux termes de l'article 14 du Règlement que *les Etats membres veillent à ce que les organisateurs soient soumis à des sanctions appropriées en cas d'infractions au Règlement et, en particulier, a) en cas de fausses déclarations faites par les organisateurs et b) d'utilisation frauduleuse de données*. Si la sanction de l'utilisation frauduleuse de données est couverte par le renvoi fait aux dispositions de la loi modifiée du 2 août 2002 précitée, il semble aux yeux de la Chambre de Commerce que le libellé actuel du projet de loi ne sanctionne pas les fausses déclarations faites par les organisateurs (seules la corruption, la falsification du résultat d'une collecte et la contrefaçon d'une déclaration de soutien étant visées) ni même qu'il soumette à suffisance les organisateurs d'une initiative citoyenne à un régime de sanction proportionné à leurs pouvoirs et responsabilités.

Commentaire des articles

Concernant l'article 2

L'article 2 du projet de loi reproduit fidèlement les définitions du Règlement et utilisées dans le projet de loi.

La Chambre de Commerce suggère néanmoins d'intégrer parmi cette liste la définition de *l'autorité compétente* comme étant le Centre des technologies de l'information de l'Etat. Cela aura pour effet d'alléger la lecture des dispositions consacrées au Centre faisant actuellement référence à « l'autorité compétente visée à l'article 3, paragraphe (2) de la présente loi ».

Concernant l'article 3

L'article 3 du projet de loi détermine les missions du Centre, à savoir (i) la certification du système de collecte en ligne des déclarations de soutien et (ii) la vérification et certification des déclarations de soutien reçues sur papier ou par voie électronique sur base du numéro d'identité (matricule de la sécurité sociale).

La Chambre de Commerce estime que le paragraphe (2) de l'article 3 du projet de loi n'est pas entièrement conforme au libellé du paragraphe 2 de l'article 15 du Règlement, lequel dispose que *chaque Etat membre désigne une autorité compétente chargée de coordonner le processus de vérification des déclarations de soutien*, et suggère que le paragraphe (2) de l'article 3 du projet de loi mentionne la mission de « coordonner le processus de vérification des déclarations de soutien » du Centre.

Le paragraphe (4) de l'article 3 du projet de loi prévoit qu'un règlement grand-ducal fixera les frais, à charge des organisateurs d'une initiative citoyenne, en relation directe avec le contrôle de conformité du système de collecte en ligne des déclarations de soutien. Concernant ce contrôle de conformité, la Chambre de Commerce relève qu'il y a une contradiction entre le corps du projet de loi et le commentaire des articles, le libellé du dernier paragraphe de l'article 3 faisant référence « au contrôle de conformité tel que prévu à l'article 5 paragraphe 4 du Règlement » alors que le commentaire des articles y relatif fait référence « aux opérations de contrôle...visées à l'article 6 du Règlement ». En tout état de cause, le paragraphe (4) de l'article 3 du projet de loi devrait faire référence au contrôle de conformité prévu à l'article 6, paragraphe 2 du Règlement.

Concernant l'article 5

L'article 5 du projet de loi pose les exigences à respecter dans le cadre du traitement de données à caractère personnel effectué en application du Règlement.

Outre la suggestion formulée à l'endroit de l'article 2 du projet de loi, laquelle allègerait le libellé des paragraphes (1), (4) et (5) de l'article 5 du projet de loi, la Chambre de Commerce estime, pour le bon ordre légistique, que le paragraphe (4) ne devrait pas renvoyer au certificat visé à l'annexe VI du Règlement mais bien au certificat visé à l'article 8, paragraphe 2 du Règlement. En effet, l'annexe VI du Règlement se limite à la présentation du modèle standardisé de certificat que l'autorité compétente doit émettre, ne fondant partant pas une base juridique suffisante, alors que l'article 8 paragraphe 2 du Règlement vise l'obligation pour l'autorité nationale compétence d'émettre le certificat en question.

Concernant les articles 7 et 8

Les articles 7 et 8 du projet de loi fixent les sanctions pénales applicables aux infractions commises dans le cadre de la collecte des déclarations de soutien à une initiative citoyenne.

Bien que la Chambre de Commerce estime que les sanctions prévues soient appropriées, effectives, proportionnées et dissuasives eu égard à l'objectif de protection des données personnelles des signataires d'une initiative citoyenne et d'intégrité du processus de collecte des déclarations de soutien, elle relève et se demande pourquoi le libellé des articles 7 et 8 du projet de loi diverge des libellés des articles 66 et 67 de la loi modifiée du 4 février 2005 précitée, ces derniers visant à incriminer et sanctionner des faits identiques – les uns commis dans le cadre d'une initiative citoyenne ; les autres dans le cadre d'un référendum national.

Pour assurer une cohérence et une application homogène de dispositions pénales visant des faits répréhensibles identiques commis dans le cadre de procédures de démocratie participative, partant la constitutionnalité des peines prévues par le présent projet de loi, la Chambre de Commerce recommande que le projet de loi reproduise à l'identique le montant minimum des amendes (500 euros) et le principe du cumul automatique des peines (emprisonnement et amende) tels que ceux-ci sont prévus dans la loi modifiée du 4 février 2005 précitée.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations et recommandations.

ZCH/TSA