



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 novembre 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 novembre 2014
2. GRECO - Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle sur le Luxembourg
 - Elaboration d'un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO sur la prévention de la corruption des parlementaires (les autorités luxembourgeoises sont invitées à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO avant le 31 décembre 2014)
3. 6719 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national
 - Rapporteur: Monsieur Alex Bodry
 - Examen et adoption d'un amendement parlementaire

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Diane Adehm remplaçant M. Paul-Henri Meyers, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Cécile Hemmen, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

Mme Doris Woltz, Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO

M. Jeff Fettes, M. Marc Colas, du Ministère d'Etat
Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 novembre 2014

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

2. GRECO - Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle sur le Luxembourg

- Elaboration d'un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO sur la prévention de la corruption des parlementaires (les autorités luxembourgeoises sont invitées à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO avant le 31 décembre 2014)

M. le Président souligne que ce point figure à l'ordre du jour de la réunion de ce jour du fait que dans le Rapport d'Evaluation du Quatrième Cycle sur le Luxembourg, il est prévu que « 160. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2014. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité. »

Etant donné qu'il y est fait référence aux autorités luxembourgeoises, l'intervenant considère que cette tâche devrait revenir au Gouvernement. Il soulève toutefois la question de savoir s'il est souhaité que, outre les procès-verbaux des réunions dans lesquelles ledit rapport a figuré à l'ordre du jour de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et le Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, la commission fournisse un *input* supplémentaire ?

L'orateur signale que les recommandations que le GRECO a formulées à l'égard des parlementaires sont mises en œuvre en partie par le Code de conduite précité, qui est entré en vigueur le 14 octobre 2014.

En ce qui concerne les déclarations d'intérêts financiers prévues à l'article 4, paragraphe (1) dudit Code, l'article 10, paragraphe (2) du même Code prévoit qu'elles « doivent être présentées dans les 45 jours suivant la date d'entrée en vigueur du Code de conduite ». A noter qu'un rappel en ce sens a été adressé aux députés.

Quant au comité consultatif sur la conduite des députés prévu à l'article 7 de ce texte, il est souligné que ses trois membres seront prochainement nommés par le Bureau de la Chambre des Députés.

Mme Woltz informe les membres de la commission que depuis cet été elle occupe la fonction de « Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO ».

En ce qui concerne la procédure d'évaluation du GRECO, il en est ainsi que les pays évalués disposent de 18 mois pour la mise en œuvre des recommandations. Celle-ci fait l'objet d'un examen au titre de la procédure de conformité, indépendamment de la remise du rapport sur les mesures adoptées.

Quant à l'évaluation portant sur la mise en œuvre satisfaisante, partielle ou non satisfaisante d'une recommandation, qui se déroulera au mois de mars 2015, elle souligne qu'il serait important qu'un membre de la Chambre des Députés y assiste en vue de défendre le volet concernant les parlementaires (il est rappelé que Mme Brasseur a assuré la mission de personne de contact assurant le suivi de la visite d'évaluation du GRECO. Elle a été associée à l'examen du projet de rapport d'évaluation du GRECO et elle a assisté à l'examen et à la discussion du rapport d'évaluation lors de l'assemblée plénière du GRECO en juin 2013.) et, plus particulièrement le point (ii) de la recommandation ii). En effet, comme

il y est prévu « en envisageant », il faudra indiquer si la commission a discuté de ce point et expliquer les conclusions qu'elle en a tirées, sans toutefois devoir entrer dans les détails.

Pour ce qui est des évaluateurs du Luxembourg, la Bulgarie a été nommée pour le volet concernant les juges et procureurs et la Suisse pour celui des parlementaires.

A noter qu'un projet de rapport sera établi par le GRECO et communiqué aux autorités luxembourgeoises (quelques jours voire même semaines) avant la réunion plénière du mois de mars prochain. Il pourra faire l'objet de discussions préalablement à cette réunion. Dans le cas où les recommandations n'ont pas été toutes respectées, le GRECO réexamine les recommandations concernées, après un délai supplémentaire de 18 mois.

Avant de passer en revue les cinq recommandations du GRECO s'adressant aux députés, M. le Président déclare se tenir à disposition pour assurer la défense du volet concernant les parlementaires, si jamais il n'y a pas de volontaire.

Recommandation i)

« i) Que soit adopté, comme cela est prévu avec le Code de conduite actuellement en projet, un ensemble de règles et normes déontologiques qui visent la prévention de la corruption et la préservation de l'intégrité en général ; ii) que celui-ci soit complété par un texte d'application apportant les précisions nécessaires (paragraphe 29). »

L'intervenant rappelle que le GRECO a salué, d'une manière générale, le projet de Code de conduite, qui a été complété par la suite par des éléments nouveaux.

Pour ce qui est du deuxième volet de cette recommandation, il est souligné qu'il n'est pas évident à l'heure actuelle de déterminer les points pouvant aboutir à des problèmes et nécessitant l'édiction de mesures d'application. Par conséquent, le Code de conduite n'est pas complété par un texte d'application apportant les précisions nécessaires, mais il prévoit à l'endroit de l'article 9 que « Le Bureau arrête les mesures d'application du présent Code de conduite. » Ainsi, et dans la mesure où il s'avérera nécessaire de préciser certaines dispositions du Code de conduite afin de garantir une application conforme du texte, le Bureau est habilité à y procéder, notamment sur base de propositions du comité consultatif, vu qu'il est le mieux placé pour déterminer les dispositions du Code de conduite qui nécessitent une précision.

Recommandation ii)

« Que le système de déclaration soit plus étendu, en particulier (i) en incluant des informations suffisamment précises et pertinentes, par exemple sur les actifs financiers, dettes et ressources des parlementaires; (ii) en envisageant d'élargir la portée des déclarations patrimoniales pour qu'elles couvrent aussi les conjoints et les membres de la famille à charge (étant entendu que ces informations n'auraient pas nécessairement à être rendues publiques) (paragraphe 40). »

En ce qui concerne le point (i), M. le Président fait remarquer que la déclaration d'intérêts financiers a été complétée sur certains points.

Quant au point (ii), il souligne qu'il a été discuté contradictoirement au sein de la commission, mais qu'une majorité s'est prononcée contre un élargissement à ce stade de l'extension de la déclaration aux conjoints et membres de la famille des députés.

Recommandation iii)

« Que la cohérence des futures règles en matière de cadeaux et autres avantages soit renforcée, avec une interdiction de principe (paragraphe 42). »

A noter que le Code de conduite a introduit une interdiction de principe concernant l'acceptation de cadeaux ou la prise en charge par un tiers de frais de voyage et d'hébergement d'un député (article 6).

Recommandation iv)

« L'introduction dans le Code de conduite de règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux du pouvoir législatif (paragraphe 49). »

L'article 5 du Code de conduite est consacré au phénomène du lobbying. Comme recommandé par le GRECO, certaines « règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux des députés » y ont été introduites.

Recommandation v)

« L'introduction d'un dispositif de surveillance et de sanction efficace concernant les manquements aux règles du futur code de conduite pour les parlementaires (paragraphe 57). »

Quant aux sanctions, il est souligné que le premier texte s'est référé exclusivement à l'actuel article 50 du Règlement de la Chambre des Députés. Or, le Code de conduite complète l'arsenal des sanctions disciplinaires à disposition pour répondre efficacement et de manière proportionnée à une violation des règles édictées par le Code de conduite.

Suite à cet exposé, les membres de la commission procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- En réponse à la remarque de Mme Woltz que le GRECO insiste sur l'introduction d'un registre des lobbyistes, M. le Président répond que le Code de conduite ne prévoit pas de registre spécial pour les représentants des groupements d'intérêt. Un tel outil, mis en place au Parlement européen et dans quelques autres Parlements de grands Etats, ne serait d'aucune utilité pratique dans le contexte du Luxembourg. Une représentante du groupe politique DP considère qu'il serait indiqué d'attendre le résultat des discussions à ce sujet engagées au niveau européen.
- Quant à la question relative à la proposition de révision 6030 et concernant plus particulièrement les travaux de la commission en matière de l'indépendance du Parquet soulevée par Mme Woltz, M. le Président propose que la partie du texte coordonné traitant du chapitre 7.- De la Justice lui sera transmise par le secrétariat de la commission afin de pouvoir être communiquée au GRECO. Il est précisé que le texte coordonné a à l'heure actuelle encore toujours la valeur d'un document de travail, qui, une fois arrêté, sera soumis pour avis complémentaire au Conseil d'Etat.

- Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk salue le fait que Mme Woltz assure désormais la fonction de Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO et que le sérieux du dossier soit relevé, ce qui, à ses yeux, n'a pas été le cas jusqu'à présent.
En outre, il réitère sa remarque que sa sensibilité politique s'est prononcée contre une extension des déclarations aux conjoints et aux membres de la famille des députés, mais pour une extension du système de déclaration au patrimoine du député.
Finalement, l'orateur attire l'attention des membres de la commission sur la remarque que le GRECO a formulée au point 38. de son rapport à l'égard des professions d'avocats ou activités similaires de consultant, à savoir : « (...) (on peut penser par exemple à l'obligation de déclarer les activités et intérêts représentés, à une interdiction de fonder des structures et sociétés de conseil après la prise des fonctions de parlementaire). » A ses yeux, cela reste une problématique à résoudre et ce d'autant plus au vu du contexte politique actuel.
- A noter que le GRECO s'enquerra des déclarations d'intérêts financiers déposées suivant le nouveau régime, à savoir si les députés ont tous remis leur déclaration et, dans la négative, il souhaitera savoir pour quelles raisons la Chambre des Députés n'a rien entrepris pour y remédier ?

En guise de conclusion, il est retenu que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle voire son Président sont les personnes de contact pour le secrétariat du GRECO respectivement les évaluateurs du volet concernant les parlementaires (questions d'ordre politique). Pour les questions administratives, il faudra s'adresser au secrétariat de la commission.

3. 6719 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national

L'expert gouvernemental informe les membres de la commission que les membres du bureau centralisateur instauré à l'occasion de chaque référendum ont droit à une indemnité et afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'Etat à cet égard, il est proposé de créer la base légale de cette indemnité dans la loi modifiée du 4 février 2005 relative au référendum au niveau national, tout en reléguant à un règlement grand-ducal le soin de fixer le montant de celle-ci. Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 63*bis* aurait la teneur suivante :

« Un règlement grand-ducal détermine la composition, le fonctionnement et les attributions du bureau centralisateur gouvernemental **et fixe le montant des indemnités revenant à ses membres.** »

En ce qui concerne les indemnités, l'orateur signale que depuis les dernières années, le Conseil d'Etat a adopté la position selon laquelle la base légale doit être créée dans la loi et un règlement grand-ducal (non pas le Gouvernement en conseil) détermine le montant. Concernant l'exemple qu'il a cité au cours de la réunion du 12 novembre 2014 (cf. P.V. IR 03), il convient de noter qu'il s'agissait d'un cas très particulier, vu qu'il traitait d'un supplément de rémunération.

L'amendement proposé trouve l'accord de la commission et sera, en tant qu'amendement parlementaire, soumis pour avis au Conseil d'Etat.

*

En tant que points divers, M. le Président souhaite discuter des points suivants :

1. Des dispositions transitoires introduites dans la proposition de révision 6030 suite à l'avis du Conseil d'Etat du 6 juin 2012 (article 130 du texte coordonné du 10 novembre 2014).
2. Du paragraphe (2) de l'article 67 du texte coordonné : « (2) Le député, appelé aux fonctions de membre du Gouvernement, perd son mandat de député. Il est réinscrit de plein droit comme premier suppléant sur la liste sur laquelle il a été élu. »

Ad. 1)

M. le Président rappelle que dans son article paru dans « d'Lëtzebuurger Land » du 31 octobre 2014, Luc Heuschling critique l'article 131 [130] du texte coordonné prévoyant que « Les lois et règlements en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la présente Constitution continuent à s'appliquer dans la limite de leur conformité avec la Constitution du 17 octobre 1868, telle qu'elle a été modifiée par la suite. » L'auteur note que « Le Luxembourg se retrouvera donc avec deux Constitutions, chacune étant plus ou moins utile. Saisie d'une loi, la Cour constitutionnelle devra appliquer tantôt la nouvelle Constitution (si le recours porte sur une loi nouvelle), tantôt l'ancienne Constitution (s'il s'agit d'une loi ancienne). (...) » Il donne encore à considérer qu'au regard de cet article, les lois et règlements en vigueur à la date X continuent à s'appliquer, alors même qu'ils sont contraires à la nouvelle Constitution. Ces lois pré-constitutionnelles sont contrôlées par la Cour constitutionnelle à la lumière de l'ancienne Constitution datant de 1868. Cependant, les lois et règlements promulgués après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution devront respecter les nouvelles exigences de celle-ci.

De l'avis de l'auteur, il faudrait « une approche plus nuancée et libérale, fondée, d'une part, sur la règle classique de l'abrogation du droit antérieur contraire et, d'autre part, sur un certain nombre d'exceptions taillées sur mesure, encadrées par des délais, sans passer par la solution baroque du maintien de la Constitution de 1868. En outre, il faudrait compléter cet article final par toute une série de dispositions portant sur le sort des titulaires de fonctions publiques en place. Ainsi, à la date X, le mandat des députés, des ministres, des juges etc. expirera-t-il du fait de l'entrée en vigueur d'une nouvelle Constitution ? (...) »

M. le Président fait remarquer qu'il juge ces allégations comme étant pertinentes et que la commission devrait partant se pencher plus en détail sur l'article 131 [130] précité, en s'inspirant par exemple du chapitre XI. « Dispositions transitoires et supplémentaires » de la Constitution de 1868 qui prévoit, entre autres, ce qui suit :

« **Art. 117.** A compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, tous les décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires, sont abrogés.

Art. 120. Jusqu'à la promulgation des lois et règlements prévus par la Constitution, les lois et règlements en vigueur continuent à être appliqués.

Art. 121. La Constitution d'États du 12 octobre 1841 est abolie.

Toutes les autorités conservent et exercent leurs attributions, jusqu'à ce qu'il y ait été autrement pourvu, conformément à la Constitution. »

L'orateur souligne qu'une analyse plus approfondie de la situation devra se faire sur base d'une liste relevant les modifications des textes légaux en vigueur respectivement des textes nouveaux à concevoir conformément aux nouvelles règles constitutionnelles (la liste existante sera mise à jour pour une prochaine réunion et devra être discutée en présence du Gouvernement). Il est rappelé que selon l'approche de la commission, la nouvelle Constitution ne devrait entrer en vigueur qu'à partir du moment où toutes les mesures d'exécution essentielles de celle-ci sont en vigueur voire même qu'elles entrent en vigueur parallèlement à la nouvelle Constitution. Pour ce qui est du Conseil national de la Justice, dont la base légale sera créée dans la nouvelle Constitution, il est souligné que la disposition constitutionnelle y relative ne pourra entrer en vigueur en l'absence du texte de loi afférent. Deux possibilités sont donc envisageables : soit on prévoit une disposition transitoire selon laquelle la législation actuelle reste en vigueur pendant un délai déterminé, soit on attend jusqu'à ce que le texte de loi afférent soit disponible pour pouvoir être voté en même temps que la nouvelle Constitution. Dans ce dernier cas, l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution risquera d'être retardée, de sorte que l'intervenant penche à ce stade plutôt pour l'instauration de dispositions transitoires là où cela s'avérera nécessaire, c'est-à-dire pour des textes législatifs dont l'élaboration dépasse largement le cadre temporel que le Gouvernement s'est fixé pour l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution (au cours de cette législature).

Discussion

Une représentante du groupe politique DP souligne que si rien n'est précisé dans la Constitution, il en est ainsi que la norme juridique postérieure et supérieure l'emporte, de sorte que toutes les dispositions légales non-conformes à la nouvelle Constitution sont abrogées. Dans un souci de sécurité juridique, elle propose que sur base d'une liste à établir en concertation avec le Gouvernement soient déterminés : 1. les nouveaux textes légaux à concevoir conformément à la nouvelle Constitution comme celui relatif au Conseil national de la Justice, ainsi que ceux pour lesquels des dispositions transitoires devraient être prévues, 2. les dispositions, dont leur entrée en vigueur doit intervenir avant sinon en même temps que la nouvelle Constitution et 3. les dispositions nécessitant un simple toilettage de texte.

Un représentant du groupe politique CSV estime que la dualité ne peut pas durer *ad vitam aeternam*. Il considère qu'il serait indiqué de consulter les dispositions constitutionnelles étrangères afin de voir de quelle manière cette problématique y est résolue.

En guise de conclusion, M. le Président retient que la commission est d'avis qu'il faut adopter une approche plus nuancée à l'égard des dispositions transitoires, telles que proposées par le Conseil d'Etat et éviter une dualité entre l'ancienne et la nouvelle Constitution. A son avis, de par son entrée en vigueur, la nouvelle Constitution devra l'emporter sur toutes les règles antérieures, quitte à prévoir des dispositions transitoires ponctuelles encadrées par des délais. En outre, il considère qu'il faudrait également prévoir une disposition, telle que prévue à l'alinéa 2 de l'article 121 précité.

Il propose de consulter les dispositions transitoires existant éventuellement dans les Constitutions de pays où une nouvelle Constitution a abrogé et remplacé l'ancien texte fondamental.

Ad. 2)

M. le Président rappelle qu'un représentant du groupe politique CSV (à noter qu'il n'est pas présent) a proposé de modifier le paragraphe (2) de l'article 67 du texte coordonné précité de façon à ce que la réinscription se fait « dans l'ordre du classement ».

Il est soulevé la question de savoir ce qui se passe en cas de démission d'un membre du Gouvernement qui n'a pas été élu directement ? Pourra-t-il faire valoir son droit à la qualité de premier suppléant et devancer ainsi un candidat mieux placé que lui ou est-il, de par son acceptation de devenir membre du Gouvernement, considéré comme ayant renoncé au mandat de député ? En réponse, M. le Président fait remarquer qu'il croit savoir qu'il est de la pratique de la Chambre des Députés de ne plus faire appel (par opposition au niveau communal) à celui qui a accepté d'exercer les fonctions de membre du Gouvernement. Il propose toutefois de se renseigner au sein de la Chambre des Députés sur la manière pratique dont sont traités ces cas de figure afin que cette question puisse être clarifiée dans la Constitution.

Il est souligné qu'il faut en tout état de cause faire la distinction entre une incompatibilité familiale et les cas où le député peut délibérément choisir entre la fonction de député et une autre fonction.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry