



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 7 mai 2014

##### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 23 avril 2014
2. Elaboration d'un Code de conduite des députés luxembourgeois  
- Continuation des travaux

\*

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

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'Administration parlementaire

\*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

\*

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2 et 23 avril 2014**

Les projets de procès-verbal repris sous rubrique sont approuvés.

2. **Elaboration d'un Code de conduite des députés luxembourgeois**

## **- Continuation des travaux**

La commission passe en revue les propositions de modification élaborées par M. le Président suite à la réunion du 23 avril 2014 (transmises par courrier électronique le 6 mai 2014).

### **I) Nouveau point c) à l'article 1 (principes directeurs)**

« Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés (luxembourgeois):

a) .....

b) .....

c) n'interviennent dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne. »

### **Article 2, nouveau point c) (principaux devoirs des députés)**

« Dans le cadre de leur mandat, les députés

a) .....

b) .....

c) exercent leur mandat en toute probité en évitant tout conflit avec les dispositions de l'article 246 du Code pénal relatif au crime de trafic d'influence. »

M. le Président souligne que les nouveaux points c) proposés à l'endroit des articles 1 et 2 tiennent compte des idées retenues par la commission au cours de la réunion du 23 avril dernier, à savoir :

- Compléter l'article 1<sup>er</sup> par un nouveau point c) reprenant le texte proposé par M. le Président (cf. P.V. IR 12) : « Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne. ».
- Compléter l'article 2 par un nouveau point c) faisant référence aux dispositions de l'article 246 du Code pénal relatives au trafic d'influence.

La commission se déclare d'accord avec les nouveaux points c). Ainsi, les articles 1 et 2 prennent la teneur suivante :

#### **« Article 1<sup>er</sup>**

##### **Principes directeurs**

Dans l'exercice de leurs fonctions, les députés luxembourgeois :

- a) s'inspirent et agissent dans le respect des principes de conduite généraux suivants: le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation de la Chambre des Députés,
- b) agissent uniquement dans l'intérêt général et n'obtiennent ni ne tentent d'obtenir un avantage financier direct ou indirect quelconque en relation avec l'exercice de leur mandat.

- c) n'interviennent dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne.

## **Article 2**

### **Principaux devoirs des députés**

Dans le cadre de leur mandat, les députés:

- a) ne passent aucun accord les conduisant à agir ou voter dans l'intérêt d'une personne physique ou morale tierce, qui pourrait compromettre leur liberté de vote telle qu'elle est consacrée à l'article 50 de la Constitution,
- b) ne sollicitent, ni n'acceptent ou ne reçoivent aucun avantage financier direct ou indirect, ou toute autre gratification, contre l'exercice d'une influence ou un vote concernant la législation, les propositions de résolution, les déclarations écrites ou les questions déposées auprès de la Chambre des Députés ou de l'une de ses commissions, et veillent scrupuleusement à éviter toute situation susceptible de s'apparenter à la corruption.
- c) exercent leur mandat en toute probité en évitant tout conflit avec les dispositions de l'article 246 du Code pénal relatif au crime de trafic d'influence. »

### **II) Nouvel article (entre les articles 5 et 6 du projet)<sup>1</sup>:**

« Les relations entre les députés et les représentants d'intérêts publics ou privés sont soumises à des règles garantissant la transparence et la publicité.

En règle générale, ces contacts s'effectuent en commission selon les dispositions de l'article 26 (1), (2) et (4) du Règlement (de la Chambre des Députés). En dehors de cette hypothèse, une entrevue avec un représentant d'intérêts ne peut s'effectuer dans les locaux de la Chambre.

Dans la mesure où les informations fournies par le représentant d'intérêts sont susceptibles d'avoir un impact direct sur un texte législatif en discussion, le député en fait mention lors des débats en commission et le rapporteur, le cas échéant, dans son rapport écrit.

Sur décision de la commission il peut être procédé à la publication d'une prise de position d'un groupe d'intérêts. »

M. le Président souligne que sa nouvelle proposition tient compte des discussions du 23 avril 2014 en ce qu'elle prévoit qu'il faut que l'intervention d'un représentant d'intérêts ait un impact direct sur un texte législatif en discussion et en ce que le texte est complété par la disposition prévoyant que « le député en fait mention lors des débats en commission ». Ainsi, tous les membres de la commission en charge de l'instruction d'un texte intéressant un groupe d'intérêts sont obligés de renseigner sur les contacts avec des représentants d'intérêts susceptibles d'avoir un impact direct sur un texte législatif en discussion. Le rapporteur jugera si mention en sera faite dans son rapport. Il précise encore que c'est la commission qui décidera s'il est procédé à la publication d'une prise de position d'un groupe d'intérêts et de la forme de cette publication (en tant qu'annexe au procès-verbal de la réunion de la commission ou en tant que document parlementaire).

*Discussion*

---

<sup>1</sup> Il faut lire « (entre les articles 4 et 5 du projet) ». Par ailleurs, cet article doit être subdivisé en paragraphes.

En précisant que ces contacts doivent avoir un impact « direct » sur un texte législatif en discussion, le député ne devra pas faire mention de simples contacts qu'il a eus avec un représentant d'intérêts. Ainsi, des déclarations générales faites par un représentant d'intérêts sont exemptes de l'obligation de renseignement. Concernant l'impact direct, M. le Président souligne qu'il peut s'agir soit d'une modification du texte législatif soit du maintien du texte initial. En effet, il se peut qu'un représentant d'intérêts intervienne auprès d'un député soit pour que le texte initial soit modifié dans l'intérêt de son groupe d'intérêts, soit pour qu'il ne soit pas modifié (par exemple en présence d'un avis négatif du Conseil d'Etat) parce qu'il est en faveur de son groupe d'intérêts. L'orateur propose que précision en sera faite dans le commentaire de l'article.

L'intervenant est d'avis que les notions « représentant d'intérêts » et « groupe d'intérêts » doivent être maintenues puisqu'une distinction doit être faite entre le contact et la prise de position. Le contact a lieu avec un représentant d'intérêts relevant d'un groupe d'intérêts tandis que la prise de position est établie par son groupe d'intérêts.

En réponse à la question de savoir si par les termes « texte législatif », les propositions de loi sont également visées, M. le Président répond par l'affirmative et propose que précision en soit faite dans le commentaire de l'article.

Quant à la remarque que le fait que les contacts entre un député et un représentant d'intérêts, mis à part ceux qui se déroulent conformément à l'article 26 (1), (2) et (4) du Règlement de la Chambre des Députés, ne peuvent avoir lieu dans les locaux de la Chambre va à l'encontre de la volonté de mettre en place des règles garantissant la transparence de ces contacts, M. le Président argue qu'il n'a pas eu l'intention de modifier le système actuel selon lequel il n'est pas usuel que des groupes d'intérêts circulent dans les locaux de la Chambre des Députés (à l'exception des contacts en commission). Si tel devait être le cas, alors il se poserait la question de la mise en place d'un registre où sont inscrits les lobbyistes. Or, la commission était toutefois parvenue à la conclusion qu'un tel registre ne constituerait pas la solution adéquate pour le Luxembourg. Certains membres de la commission considèrent que le texte en discussion met les députés à l'abri de contacts non désirés avec des lobbyistes.

Il est proposé de remplacer le terme « informations », qui ne va pas assez loin, par celui d' « interventions » comme celui-ci vise l'action d'entrer dans une affaire pour agir sur son déroulement. Ainsi, il faudrait écrire « Dans la mesure où les interventions du représentant d'intérêts ... ». Dans un souci de cohérence avec les autres articles du futur Code de déontologie des députés, il est en outre proposé de prévoir un intitulé en-dessous de ce nouvel article, tel que « Les règles concernant le lobbying ».

### **III) L'article 4 (4) est complété par le texte qui suit :**

« Le constat de la violation de l'obligation de présenter une déclaration complète d'intérêts financiers est précédée d'une mise en demeure par courrier recommandé à l'initiative du Président. »

#### *Discussion*

Quant à la demande si une possibilité de rappel existe avant qu'il ne soit procédé à une mise en demeure, M. le Président répond que rien n'empêche qu'un rappel soit envoyé après l'expiration du délai du dépôt de la déclaration d'intérêts financiers. Il propose de le préciser dans le commentaire de l'article.

La commission se déclare d'accord avec le texte proposé, sauf à écrire « précédé » au lieu de « précédée ».

#### **IV) L'article 5 (ancien) prend la teneur suivante :**

##### **Cadeaux ou avantages similaires**

« (1) Les députés s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 euros offerts par courtoisie par un tiers ou lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel.

Sont assimilées à l'acceptation de cadeaux, les prises en charge par un tiers de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour des députés.

L'acceptation d'un tel avantage en relation directe avec la fonction de député est interdite, sauf si la prise en charge est effectuée par une institution publique nationale étrangère ou internationale. Ces prises en charge doivent être signalées au Bureau et sont publiées conformément à l'article 4, paragraphe (3). »

M. le Président souligne que sa nouvelle proposition (à noter qu'il faut faire de l'alinéa 2 un paragraphe 2) met en avant qu'il doit s'agir d'un avantage qui est en relation directe avec la fonction de député. En outre, afin de tenir compte de la question soulevée au cours de la réunion du 23 avril dernier, il est précisé que l'interdiction ne joue pas s'il s'agit d'une « institution publique nationale étrangère ou internationale ».

##### *Discussion*

M. le Président donne à considérer qu'en cas de suppression des avantages similaires, l'interdiction de principe des cadeaux pourrait être contournée par le biais d'avantages similaires offerts aux députés sous forme de voyages. Pour cette raison et eu égard à la recommandation du GRECO prévoyant « Que la cohérence des futures règles en matière de cadeaux et autres avantages soit renforcée, avec une interdiction de principe (paragraphe 42) », il considère qu'une interdiction de principe doit être instaurée. Quant à la remarque que la notion « institution publique nationale étrangère ou internationale » serait trop restrictive, l'orateur propose de prévoir une certaine ouverture en reformulant cette notion de façon plus large, par exemple : « institution nationale étrangère ou internationale poursuivant un but d'intérêt général ».

Aux yeux du représentant de la sensibilité politique déi Lénk, le seuil de 150 euros devrait être diminué. En outre, il est d'avis qu'il faudra préciser dans le commentaire de l'article ce qu'il faut entendre par « en relation directe avec la fonction de député ». Il ne peut pas en être ainsi qu'un député ne pourra plus participer à un congrès organisé par son parti politique. A cet égard, M. le Président rappelle que le but de l'article sous examen est d'éviter le trafic d'influence par le biais de cadeaux ou d'avantages similaires offerts aux députés. Or, ce risque n'est pas donné dans le cas précité. Il propose de le préciser dans le commentaire de l'article. Toutefois, il donne à considérer qu'il pourra s'avérer dans la pratique que l'application de la présente disposition nécessite que des mesures d'application soient arrêtées par le Bureau.

Dans un souci de lisibilité, il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas faire une phrase à part du bout de phrase « ou lorsqu'ils représentent la Chambre à titre officiel » figurant au paragraphe (1) ?

**V) A l'article 7 il y a lieu d'insérer un nouveau point (5) après le point (4)<sup>2</sup>:**

« (4) La sanction prononcée comporte les peines disciplinaires du blâme avec inscription au procès-verbal et du blâme avec exclusion temporaire telles que définies à l'article 50 du Règlement de la Chambre des Députés.

Le Président peut également exclure le député fautif de certaines réunions de commission pour une durée maximale de six mois. Le député peut se voir interdire d'être élu à des fonctions au sein de la Chambre ou de ses organes, d'être désigné comme rapporteur ou de participer à une délégation officielle de la Chambre.

La sanction est prononcée en séance publique et sera publiée dans les formes prévues par le Règlement. Le député peut contester la sanction dans un délai de trois jours. Le bureau statue définitivement sur cette contestation dans les huit jours. »

M. le Président souligne que seulement deux des peines disciplinaires prévues par le Règlement de la Chambre des Députés peuvent être appliquées en cas de manquement au Code de déontologie, à savoir le blâme avec inscription au procès-verbal et le blâme avec exclusion temporaire. Or, la commission est tombée d'accord pour dire que ces sanctions ne sont pas suffisantes et doivent partant être étoffées. Il est donc encore prévu la possibilité d'exclure le député fautif de certaines réunions de commission pour une durée maximale de six mois. En outre, la sanction prévue au paragraphe (4) de l'article 4 en relation avec la déclaration d'intérêts financiers est transférée à cet article (à supprimer sous le paragraphe (4) de l'article 4). Ainsi, elle figurera parmi les règles générales applicables en cas de manquement au Code de déontologie et elle ne trouvera plus seulement application en cas de non remise de la déclaration d'intérêts financiers. A noter encore que la publication de la sanction est prévue et que la possibilité pour le député fautif de contester la sanction auprès du Bureau est instaurée.

L'orateur rappelle que le comité consultatif examine les circonstances de l'infraction alléguée et peut entendre le député concerné. Sur la base de ses conclusions, il formule une recommandation au Président de la Chambre quant à une éventuelle décision. Si, compte tenu de cette recommandation, le Président conclut que le député concerné a enfreint le Code de conduite, il adopte, après audition du député, une décision motivée fixant une sanction qu'il porte à la connaissance du député (paragraphe (2) et (4) de l'actuel article 7 de l'avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts).

*Discussion*

Il faudra préciser que la contestation du député doit être dûment motivée, que le recours a un effet suspensif (dans le texte du Code de déontologie) et que le principe de

---

<sup>2</sup> Suite à l'introduction d'un nouvel article 5, il y a lieu de lire « A l'article 8 ». En outre, il faut lire « paragraphe » au lieu de « point ». A noter qu'il faut faire de l'alinéa 2 du paragraphe (4) proposé un paragraphe (5) et de l'alinéa 3 du paragraphe (4) un paragraphe (6). L'intitulé du texte proposé changera en conséquence.

proportionnalité de la sanction doit être garanti (dans le commentaire de l'article). Par ailleurs, le terme « bureau » doit être écrit avec une lettre majuscule.

Il est soulevé la question de savoir s'il ne faudrait pas prévoir l'avertissement préalablement au blâme (la forme de la publication de cette sanction devrait alors encore être déterminée) et si le député exclu de certaines réunions de commission ne devrait être privé soit totalement, soit partiellement, pendant une durée limitée (par exemple trois mois), de son indemnité mensuelle ?

En outre, il est posé la question de savoir à partir de quel acte le délai de trois jours commencera à courir ? Dans un souci de sécurité juridique, il faudrait préciser la forme sous laquelle la sanction sera communiquée au député concerné. Le plus simple serait une notification écrite remise en mains propres sinon envoyée par lettre recommandée. Dans ce même ordre d'idées, il est proposé de vérifier si la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle, le 16 mai 1972 et approuvée par la loi du 30 mai 1984 trouvera application et de préciser dans le commentaire de l'article les règles de computation des délais applicables en l'occurrence.

Qu'en est-il de la possibilité de rapporter la sanction si le député fautif se conforme dans un délai rapproché au Code de conduite, sachant toutefois que pour certains comportements une remise en état est impossible ?

Concernant la question de l'inscription dans le Code de déontologie d'un recours devant le tribunal administratif, M. le Président répond qu'aucun Code de déontologie étranger ne prévoit un recours judiciaire contre les décisions internes d'un Parlement. Il donne à considérer que la question du recours devant le tribunal administratif se pose pour toutes les sanctions prononcées à l'égard du député et non seulement pour celles en relation avec un manquement au Code de déontologie. Vu que des questions fondamentales se posent à ce sujet (questions qui devraient trouver une réponse préalablement à l'inscription d'un tel recours dans le Code de déontologie, ce qui aurait cependant une répercussion sur l'avancement des travaux de la commission), il a plutôt tendance à ne pas l'inscrire dans le Code de déontologie. Cette question pourrait alors être tranchée de manière générale par la Commission du Règlement. Un membre est d'avis que, même si le Code de déontologie n'en souffle mot, le député pourra toujours tenter un recours devant le tribunal administratif et il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui prend en compte la sévérité de la sanction administrative pour déterminer (au cas par cas) si elle est équipollente à une sanction pénale. Dans l'affirmative, le principe du double degré de juridiction en matière pénale joue. Un autre membre de la commission s'interroge sur la nature d'une sanction prise par un vote en séance publique. S'agirait-il alors d'une décision souveraine de la Chambre des Députés non susceptible d'un recours ?

Au final, la commission considère qu'il ne faut pas inscrire le droit à un recours devant le tribunal administratif dans le Code de déontologie.

Au regard de la discussion et des questions soulevées ci-dessus, M. le Président tâchera de reformuler le texte sous examen. Ses nouvelles propositions et, dans la mesure du possible, le commentaire des articles ainsi que l'exposé des motifs reformulé seront transmis aux membres de la commission au plus tard mardi matin prochain. Concernant l'organisation d'une réunion jointe avec la Commission du Règlement dès que la commission aura finalisé ses travaux, l'orateur s'interroge sur la nécessité d'une telle réunion et se demande s'il ne suffirait pas de transmettre le texte adopté par la commission à la Commission du Règlement ?

\*

### La déclaration du patrimoine

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk réitère sa position en ce qui concerne la déclaration du patrimoine (cf. P.V. IR 10 et 12). Quant à la déclaration d'intérêts financiers, il est d'avis que le montant des revenus perçus par le député devrait être déclaré ou du moins l'échelonnement des revenus ne devrait pas s'arrêter à 100.000 euros.

Une représentante du groupe politique DP tient également à réitérer la position de son groupe politique, à savoir qu'il se prononce catégoriquement contre une extension de l'obligation de déclaration au patrimoine du député, indépendamment de l'évolution de cette question du côté gouvernemental. A cet égard, M. le Président rappelle que d'après ses informations, le Gouvernement envisage l'exclusion du patrimoine des membres du Gouvernement des futures règles déontologiques. Si le Gouvernement devait toutefois en décider autrement, alors cette question devrait être rediscutée en commission.

\*

M. le Président annonce que la commission devra discuter de l'organisation de ses travaux dans le dossier de la proposition de révision 6030 lors de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 14 mai 2014.

La Secrétaire-administrateur,  
Tania Braas

Le Président,  
Alex Bodry