

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 4 octobre 2012

ORDRE DU JOUR :

4ème cycle d'évaluation du GRECO sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs: évaluation du Luxembourg du 2 au 5 octobre 2012

- Echange de vues avec l'équipe d'évaluation du GRECO

*

Présents : M. Eugène Berger remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, Mme Claudia Dall'Agnol remplaçant M. Ben Fayot, Mme Christine Doerner, M. Fernand Etgen remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Paul-Henri Meyers, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Léon Gloden, M. Lucien Weiler

M. Fernand Kartheiser, observateur

Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

Mme Muriel Barrelet (Suisse), M. Richard Ghevontian (France), M. Christophe Speckbacher (Conseil de l'Europe), Mme Natália Fernanda Pereira de Lima e Silva (Portugal), équipe d'évaluation du GRECO

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

Excusé : M. Raymond Weydert

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

*

4ème cycle d'évaluation du GRECO sur la prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs: évaluation du Luxembourg du 2 au 5 octobre 2012

- Echange de vues avec l'équipe d'évaluation du GRECO

- La création d'un Conseil national de la Justice

M. le Président informe le groupe d'évaluation que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a entamé les discussions sur la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution (document parlementaire 6030) sur base de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat émis le 15 juillet 2011 respectivement le 6 juin 2012. Une partie de la révision touche à la Justice avec l'instauration d'un Conseil national de la Justice (CNJ) et d'une Cour suprême. Le Ministre de la Justice a annoncé que les projets de loi afférents seront déposés à la Chambre des Députés dans les semaines à venir. Ils seront par la suite renvoyés par la Conférence des Présidents, soit à la présente commission, soit à la Commission juridique. Il est souligné que, dans un souci de sécurité juridique, il faut que les projets de loi en question soient votés conjointement avec la proposition de révision précitée.

Il est par ailleurs souligné que la commission s'est fixée comme objectif le vote de la proposition de révision précitée au cours de l'année 2013. Ainsi, des réunions hebdomadaires supplémentaires pour les mois à venir seront fixées au cours de la réunion du 10 octobre 2012.

L'orateur déclare que, nonobstant le fait que le Conseil d'Etat a prévu la difficulté de la mise en application de certaines dispositions de la Constitution en proposant une disposition transitoire destinée à assurer la continuité de l'ordre légal et réglementaire en place lors de la transition du régime constitutionnel actuel vers celui institué par la Constitution nouvelle, il ne faut pas trop tarder à aligner les dispositions légales en vigueur sur les nouvelles dispositions constitutionnelles. A noter que la commission est en train de finaliser un tableau des textes législatifs, réglementaires et autres dont leur contenu doit être aligné sur les nouvelles exigences constitutionnelles.

Un membre de la commission précise que l'idée de la création d'un CNJ n'est pas nouvelle. Il s'agit en fait d'une recommandation faite par le Médiateur, Marc Fischbach, en mars 2006 suite à une série de réclamations contre l'administration judiciaire (recommandation n°21). Il est encore précisé que le Gouvernement n'entend pas suivre à la lettre cette recommandation puisque, d'après les dires de M. le Ministre de la Justice, le projet de loi afférent s'orientera plutôt vers le texte néerlandais. Selon la prise de position du Gouvernement, le CNJ aurait deux missions: 1. garantir l'indépendance de la Justice et accompagner le fonctionnement de la Justice ; 2. assumer des fonctions de proposition en matière de nomination et d'instruction en matière disciplinaire des magistrats. Il comprendrait des membres-magistrats et des membres non-magistrats (par exemple des avocats, un représentant du monde académique) et serait représenté majoritairement par des magistrats. En ce qui concerne la nomination des membres du CNJ, il est soulevé qu'il existe une volonté manifeste de tenir à l'écart le pouvoir politique.

Selon le groupe d'évaluation, il ressort de la lecture des textes en vigueur que les juridictions supérieures ont à l'égard des juridictions inférieures une fonction de contrôle respectivement de supervision administrative sur le bon fonctionnement de la Justice. En outre, les Présidents des différentes juridictions ont un rôle fondamental en matière de bon management de leur juridiction respective, de sorte qu'on pourrait en déduire qu'ils disposent

d'ores et déjà des moyens nécessaires leur permettant de gérer les problèmes de mauvaise administration judiciaire invoqués par les justiciables. L'instauration d'un CNJ suscite donc la question de savoir si ces différentes fonctions ne sont pas exercées de manière satisfaisante. Par conséquent, il souhaite savoir pour quelles raisons les groupes politiques sont en faveur de la création d'un tel organe (quelles sont les améliorations concrètes attendues de ce dispositif voire quelles sont les insuffisances qu'il devra combler). A ce titre il est répondu qu'il est dans l'intérêt de la Justice qui à l'heure actuelle, se contrôle elle-même, qu'il existe un organe qui contrôle son fonctionnement et qui la représente vers l'extérieur afin d'éviter qu'elle ne soit exposée à la critique d'être enfermée dans une sorte de chambre noire. Par ailleurs, il est souligné que les Présidents des différentes juridictions sont en effet en charge de l'organisation de leur juridiction respective et du règlement des problèmes qui se posent, le cas échéant, mais qu'il n'existe pas de textes prévoyant une supervision des juridictions supérieures sur les juridictions inférieures. Or, en ce qui concerne le règlement de ces problèmes, les membres de la commission ne sont pas en mesure d'y répondre, étant donné qu'ils ne connaissent pas suffisamment la façon dont les juges communiquent entre eux et partant la manière suivant laquelle les problèmes sont réglés en interne de la magistrature. A leurs yeux, cela justifie *a fortiori* la création d'un CNJ.

- La création d'une Cour suprême

En ce qui concerne l'instauration d'une Cour suprême au sommet de la hiérarchie, remplaçant la Cour supérieure de Justice et la Cour constitutionnelle, le groupe d'évaluation est informé que ce principe a été accueilli favorablement par les parties concernées.

M. le Président déclare qu'à son avis, la mise en place d'une telle cour pose deux problèmes, à savoir : 1. dans chaque Constitution moderne, la Cour constitutionnelle reste visible, de sorte qu'il faut éviter qu'elle ne disparaisse entièrement du paysage juridique luxembourgeois ; 2. si la possibilité est donnée à chaque juge du fond d'examiner la constitutionnalité d'une loi, se pose alors la question de savoir ce qu'il advient des jugements ayant déclaré une disposition légale inconstitutionnelle, vu qu'à l'heure actuelle, le législateur n'est pas obligé de modifier ou abroger les textes déclarés inconstitutionnels par la Cour constitutionnelle. Ainsi, la commission se demande s'il ne faudrait pas insérer dans la Constitution une disposition prévoyant que le texte jugé inconstitutionnel serait abrogé ou modifié par l'effet de la loi après l'expiration d'un délai raisonnable à compter de la date de publication de l'arrêt au Mémorial (pour l'instant il n'existe pas encore de consensus général sur la façon dont il faudra procéder à l'avenir).

- L'élaboration d'un Code de déontologie pour les parlementaires

M. le Président informe le groupe d'évaluation que la Chambre des Députés a voté en date du 13 octobre 2011 une résolution prévoyant l'instauration d'un Code de déontologie susceptible de fixer des normes et des règles pour les agents publics, les mandataires politiques locaux et nationaux ainsi que les membres du Gouvernement afin de préserver les valeurs de la fonction publique luxembourgeoise et d'éviter à l'avenir tout conflit d'intérêt.

Cette mission a été confiée à la présente commission qui a rassemblé une documentation très fouillée sur les Codes de déontologie existant dans d'autres pays. Elle a décidé de demander tous les groupes et sensibilités politiques de faire part de leurs opinions et préoccupations. En outre, les représentants du Gouvernement ont été entendus sur l'élargissement du champ d'application d'un tel code aux membres du Gouvernement, aux politiciens communaux et aux fonctionnaires de l'Etat. Les membres de la commission ont été informés qu'un Code de déontologie pour les agents de l'Etat, qui trouvera sa base légale

dans le statut du fonctionnaire, d'une part, et un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement, d'autre part, sont en voie d'élaboration.

La commission poursuivra ses travaux prochainement sur base du texte applicable aux députés européens qui présente deux avantages : 1. il s'agit d'un texte qui s'apparente à la situation luxembourgeoise et 2. les députés européens luxembourgeois seront ainsi soumis aux mêmes règles de conduite que leurs homologues nationaux. Il est souligné que s'il n'existe pas de code de conduite parlementaire, il n'en est pas moins que les parlementaires sont soumis au régime disciplinaire énoncé au Règlement de la Chambre des Députés et doivent faire certaines déclarations à l'administration parlementaire conformément à l'article 168 dudit Règlement.

L'orateur évoque encore la nécessité d'élaborer un texte qui répond aux exigences d'une plus grande transparence et qui garantit en même temps le respect de la vie privée des députés.

- *Incompatibilités avec le mandat de député*

En ce qui concerne la question du groupe d'évaluation de savoir s'il existe une incompatibilité pour les députés d'exercer certaines fonctions privées telles que la direction d'une société orientée vers les finances et si des discussions à ce sujet ont été menées, M. le Président répond qu'à l'heure actuelle, le député peut exercer toute activité privée. La commission n'a pas encore entamé la discussion de ce sujet.

Il est encore souligné que le travail de député au Luxembourg est considéré comme un travail à mi-temps, de sorte que les salariés qui sont députés ont seulement droit à un congé politique de 20 heures par semaine.

Il est en outre relevé qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas de règles prévoyant l'obligation pour un député exerçant également une activité relevant du secteur privé de se retirer d'un débat pouvant avoir une conséquence directe sur cette activité. Depuis les treize dernières années, la question s'est posée une seule fois à l'occasion du vote d'un projet de loi ayant des répercussions directes sur la société sidérurgique Arcelor, devenue par la suite ArcelorMittal. Un député était à l'époque membre du Conseil d'administration de cette société et il a déclaré qu'il ne prendrait part ni au débat ni au vote pour cause de conflit d'intérêts. Néanmoins, M. le Président est d'avis que la mise en place de textes afférents est indiquée.

- *Mécanisme de surveillance et de sanctions*

La question de la procédure à suivre et des sanctions à appliquer en cas de violation du Code de déontologie a été soulevée au sein de la commission, mais une décision définitive à ce sujet n'a pas encore été prise. Il est pourtant évident que les règles mises en place (règles précises et juridiquement applicables) devront être assorties de sanctions afin d'éviter qu'il s'agisse d'une « *lex imperfecta* ».

L'institution d'une fonction de déontologue à l'instar de la France, c'est-à-dire d'une personne indépendante pouvant être saisie par les intéressés et donnant des conseils et avis sur la mise en œuvre des règles déontologiques n'a pas encore été discutée au sein de la commission.

Il est retenu que le groupe d'évaluation pourra revenir vers la commission par écrit dans le cas où certaines questions nécessiteraient encore des clarifications.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers