



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

P.V. IR 10

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 mars 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe avec la Commission du Règlement du 26 février 2014
2. Elaboration d'un Code de conduite des députés luxembourgeois
 - Continuation des travaux
3. Retrait du rôle des affaires des propositions de loi et des propositions de révision de la Constitution
 - Demande de la Conférence des Présidents (transmise par courrier électronique le 25 février 2014)

*

Présents : M. Guy Arendt remplaçant Mme Joëlle Elvinger, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Lex Delles remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Franz Fayot, Mme Cécile Hemmen, Mme Viviane Loschetter remplaçant M. Claude Adam, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Léon Gloden, M. Gilles Roth, M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler

M. Roy Reding, observateur

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

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 jointe avec la Commission du Règlement du 26 février 2014

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

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

- Continuation des travaux

M. le Président rappelle qu'au cours de la réunion jointe avec la Commission du Règlement du 26 février 2014, il a été décidé que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle fera les travaux de détail et, avant la finalisation définitive du texte, une réunion jointe avec la Commission du Règlement sera de nouveau organisée, comme le futur Code de conduite pour les députés luxembourgeois sera en principe intégré dans le Règlement de la Chambre des Députés, à moins que la commission n'en décide autrement, et considère qu'il faudra reléguer à une loi le soin de déterminer les règles déontologiques applicables aux députés.

D'emblée, un membre du groupe politique CSV émet une remarque quant à la manière dont les discussions et les travaux devront se dérouler en commission afin qu'il se dégage, dans la mesure du possible, un consensus. Il faut que chaque groupe et sensibilité politique puisse exprimer librement ses idées et opinions sans être mis au pilori sur la place publique. Il fait appel aussi bien à la majorité parlementaire qu'à l'opposition, de mener des discussions fructueuses et constructives dans cette matière hautement sensible.

Suite à cette intervention, M. le Président propose de prendre pour base de discussion le procès-verbal de la réunion jointe avec la Commission du Règlement du 26 février 2014 que la commission vient d'adopter. Il appartient à la commission de voir de quelle manière elle mettra en œuvre les cinq recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation sur le Luxembourg (4^{ème} Cycle d'Evaluation).

L'intervenant informe les membres de la commission qu'il envisage d'élaborer une proposition de texte pour une prochaine réunion sur base des discussions en commission.

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). »

M. le Président souligne que le premier volet de cette recommandation ne pose pas problème, comme il sera mis en œuvre avec l'adoption d'un Code de conduite pour les députés luxembourgeois.

En ce qui concerne le deuxième volet de cette recommandation, l'avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts prévoit à l'endroit de son article 8 que « Le Bureau arrête les mesures d'application du présent Code de conduite. » Il se pose donc la question de savoir de quelle manière cette disposition sera mise en œuvre.

L'orateur considère qu'il n'est pas évident à ce stade de déterminer les points qui pourraient aboutir à des problèmes et nécessitant l'édition de mesures d'application. A ses yeux, le futur Code de conduite en ce qu'il donne la possibilité au Bureau d'arrêter des mesures d'application est suffisant.

Si la commission souhaite aller plus loin, une possibilité pourrait alors consister à conférer un droit de proposition au comité consultatif instauré par l'article 6 de l'avant-projet précité. Celui-ci pourrait alors faire des propositions de précision des points qui posent problème, lesquelles seraient, le cas échéant, arrêtées par le Bureau sous forme de mesures d'application.

Discussion

Le groupe politique déi gréng, de même que le groupe politique DP, peuvent se rallier à cette idée. De par son expérience pratique, ce comité sera le mieux placé pour déterminer les dispositions du Code de conduite qui nécessitent une précision.

Un membre du groupe politique CSV tient à souligner que l'objet de l'article 8 en question vise à donner la possibilité au Bureau d'édicter une note d'instruction fixant les modalités pour remplir le formulaire de la déclaration des intérêts financiers des députés annexé à l'avant-projet d'un Code de conduite précité (dans la pratique, il s'est avéré que des questions individuelles se sont posées). Il déclare pouvoir également se rallier à l'idée annoncée par M. le Président, à condition que les propositions faites par ce comité aient un caractère confidentiel et ne soient pas communiquées vers l'extérieur.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que le futur Code de conduite devra être rédigé de telle manière qu'il n'est pas sujet à interprétation et que partant des mesures d'application ne seront pas nécessaires. Il s'interroge par ailleurs sur le contenu du rapport annuel que ce comité devra publier, comme il est prévu qu'il « donne, à titre confidentiel et dans les trente jours calendaires, à tout député qui en fait la demande des orientations sur l'interprétation et l'application des dispositions du présent Code de conduite ».

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 deuxième volet de cette recommandation, M. le Président rappelle que dans d'autres pays se dégage une tendance vers un élargissement de la portée des déclarations. Il réitère sa remarque qu'il n'est pas en faveur d'une telle extension. En effet, il ne voit pas de quelle manière elle apporterait des garanties supplémentaires permettant de déceler un abus respectivement une corruption. Par conséquent, il penche plutôt pour le maintien du texte tel que proposé, au moins en ce qui concerne l'extension de la déclaration aux conjoints et membres de la famille des députés.

Quant au premier volet de la recommandation, il est souligné que si on opte pour un système de déclaration plus étendu (le Parlement européen ne l'a pas fait et il a été critiqué pour cela), alors il se pose la question de la forme sous laquelle le patrimoine devra être

déclaré : forme plus générale ou faudrait-il plutôt prévoir des catégories comme c'est le cas pour les revenus ? A noter que si l'actif sera déclaré, le passif devra par la force des choses également être déclaré. En outre, il faudra régler la question de la publicité de ces données. De l'avis de l'orateur, celles-ci ne devraient pas être soumises au même degré de publicité que les revenus. Une possibilité pourrait consister à prévoir une obligation de déclaration au début et à la fin du mandat (à consigner) et se serait seulement dans le cas où un soupçon de corruption existerait qu'on pourrait se reporter à ces déclarations.

Il est encore précisé que la commission précédente n'avait décidé ni d'étendre la déclaration des intérêts financiers à d'autres personnes que les députés ni d'élargir la déclaration au patrimoine du député.

Discussion

Le groupe politique déi gréng souscrit à la mise en place, le plus vite possible, d'un Code de conduite pour les députés. Néanmoins, il considère que les députés ne devraient pas être soumis à une obligation de déclaration plus étendue que les autres personnes. Il ne faut pas perdre de vue que les députés, de même que leurs proches, ont droit au respect de leur vie privée. Il convient donc de trouver, dans la mesure du possible dans un consensus, le juste équilibre entre les droits et les devoirs des députés, ainsi que les droits de leurs familles au sens large. Pour cette raison, le groupe politique déi gréng est plutôt d'avis qu'il ne faut pas étendre, sous quelque forme que ce soit, la déclaration des intérêts financiers aux membres de la famille du député. En outre, il se montre réticent envers une extension du système de déclaration (il est souligné que les députés européens, bien qu'ils soient beaucoup plus exposés au lobbying que les députés nationaux, ne doivent pas déclarer leur patrimoine), quoiqu'il estime que toutes les activités lucratives et celles pouvant susciter l'intérêt des lobbyistes doivent être déclarées et rendues publiques.

Un membre du groupe politique CSV souligne qu'au moment de la rédaction de l'avant-projet d'un Code de conduite précité, il a été convenu de s'orienter uniquement vers le texte du Code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Le groupe politique CSV considère dès lors qu'il faut se tenir à ce qui a été convenu et s'exprime non seulement contre une extension des déclarations aux conjoints et aux membres de la famille des députés, mais aussi à l'encontre d'une extension du système de déclaration applicable aux députés.

La sensibilité politique déi Lénk se prononce également 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. Elle considère que ces déclarations devraient être publiées, mais elle ne s'est pas encore forgée une opinion définitive sur le degré de publicité de ces informations. Bien qu'un ministre, en ce qu'il prend des décisions individuelles, soit plus exposé à l'influence extérieure qu'un député, le risque pour ce dernier n'est pas à exclure. Comme au Grand-Duché de Luxembourg (figure parmi l'un des plus riches pays au monde) la richesse s'accumule et des décisions politiques sur la distribution de la richesse sont prises, une présomption de corruption potentielle n'est pas à exclure. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, il est rendu attentif à l'article 20 du texte coordonné de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 qui prévoit que : « Il est interdit à tout membre du corps communal, au secrétaire et receveur : 1° d'être présent aux délibérations du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins sur des objets auxquels il a un intérêt direct, soit personnellement, (...) ou auxquels ses parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement ont un intérêt personnel et direct. Cette interdiction s'applique tant aux discussions qu'au vote ; (...) ». De l'avis de la sensibilité politique déi Lénk, une disposition similaire devrait être inscrite dans le Code de conduite des députés.

Le groupe politique DP, quant à lui, se prononce pour le maintien du texte tel que proposé et partant contre une quelconque extension des déclarations.

L'observateur de la sensibilité politique ADR se rallie au groupe politique DP. Il donne encore à considérer qu'en cas d'extension de la déclaration au patrimoine du député, le patrimoine du conjoint serait mis à nu en cas de mariage sous le régime de la communauté universelle.

Au vu de ce qui précède, M. le Président constate qu'il existe un consensus contre une extension de la déclaration des intérêts financiers aux conjoints et aux membres de la famille des députés. Par contre, les opinions divergent en ce qui concerne l'extension de la déclaration au patrimoine des députés. Il suggère que sa proposition soit discutée en interne par les groupes et sensibilités politiques avant qu'une décision définitive ne soit prise.

Pour ce qui est du conflit d'intérêts, il invite les membres de la commission à réfléchir sur la question de savoir s'il ne serait pas indiqué de prévoir une disposition selon laquelle le député devrait prendre les mesures nécessaires s'il constate qu'il s'expose à un conflit d'intérêts en raison d'une activité exercée par un de ses proches (par exemple une activité de lobbying rémunérée exercée pour une association). Dans cet ordre d'idées, il souligne que l'article 3, paragraphe 3 de l'avant-projet précité ne vise pas une interdiction de participer au vote en cas d'existence d'un conflit d'intérêts. Une sanction pareille aurait des conséquences éventuelles sur la majorité parlementaire. A ses yeux, une distinction doit être faite entre les travaux en commission et le vote en séance plénière. Rien ne s'oppose à ce que le député concerné décide de sa propre volonté de ne pas participer au vote, mais il se pose la question s'il pourra y être obligé ? Il propose de se renseigner auprès du Parlement européen sur la pratique en matière de conflits d'intérêts.

A cet égard, un membre du groupe politique LSAP donne à considérer que le député ne défend pas les intérêts individuels d'un citoyen, mais ceux du pays tout entier. Il déclare ne pas s'opposer à une réglementation des conflits d'intérêts, à condition que la définition du « conflit d'intérêts » et les règles applicables soient claires et précises.

Un membre du groupe politique CSV considère que la participation au vote des projets et propositions de loi ne pose pas problème contrairement à la participation à l'adoption des propositions de nomination pour certains postes effectuées par la Chambre des Députés dans la mesure où un proche aurait posé sa candidature à un de ces postes. Il propose de consulter la législation française relative à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 afin de voir s'il y existe des indications sur les obligations d'abstention.

Recommandation iii.

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

Afin de tenir compte de la recommandation du GRECO, M. le Président propose d'étendre l'interdiction des cadeaux à tous les autres avantages similaires, notamment les voyages. Rien ne s'oppose toutefois à ce que tout le système des cadeaux et avantages similaires soit rediscuté et, plus particulièrement, le montant de 150 euros.

Un membre du groupe politique CSV souligne que la règle des 150 euros peut être contournée moyennant des cadeaux successifs inférieurs à 150 euros. Il considère qu'il faudrait instaurer au paragraphe (1) de l'article 5 une interdiction de principe pour les députés d'accepter des cadeaux ou avantages similaires dans l'exercice de leurs fonctions et au paragraphe (2) du même article, il faudrait prévoir une disposition selon laquelle les

présents échangés à l'occasion des visites officielles sont à déclarer, mais ne sont pas à considérer comme des cadeaux.

Il est soulevé la question de savoir ce qu'il advient des invitations à des concerts, des manifestations sportives etc. pour lesquelles un montant limitatif serait toutefois intéressant ?

M. le Président propose que la problématique des cadeaux et avantages similaires soit discutée en interne par les groupes et sensibilités politiques avant qu'une décision définitive ne soit prise. Il suggère de continuer la discussion sur ce sujet ainsi que sur la question du lobbying lors de la prochaine réunion fixée au mercredi, le 19 mars 2014 à 10.30 heures. Quant au lobbying, il est relevé qu'il faudra discuter non seulement de l'hypothèse où un député est abordé par un lobbyiste, mais également des cas où un député intervient lui-même auprès d'autres personnes, notamment les administrations publiques pour favoriser les intérêts d'une tierce personne. Il est souligné que la Commission européenne dispose d'un registre facultatif pour les lobbyistes, registre que le nouveau Médiateur européen a déclaré vouloir rendre obligatoire. Un membre de la commission considère qu'il serait donc intéressant de suivre l'évolution dans ce dossier afin d'aligner, le cas échéant, nos règles sur celles de l'Union européenne.

3. Retrait du rôle des affaires des propositions de loi et des propositions de révision de la Constitution

- Demande de la Conférence des Présidents (transmise par courrier électronique le 25 février 2014)

Faute de temps, ce point est reporté à la prochaine réunion.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry