



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2012

ORDRE DU JOUR :

1. 6325 Projet de loi 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
- Rapporteur : Monsieur Paul-Henri Meyers

- Présentation et adoption d'un projet de rapport
2. Elaboration d'un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés

- Examen et discussion du questionnaire transmis par courrier électronique le 18 janvier 2012
3. 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

- Echange de vues sur la question de la compétence (proposition de loi actuellement pendante devant la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative)

*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Ben Fayot remplaçant Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, M. Luc Feller, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

*

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

*

1. 6325 Projet de loi 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

En guise d'introduction, M. le Président-Rapporteur précise que le projet de rapport transmis par courrier électronique le 19 janvier 2012 a été complété et retransmis le 23 janvier 2012, suite à l'avis de la Chambre des Métiers parvenu à la Chambre des Députés en date du 20 janvier 2012.

L'orateur présente succinctement son projet de rapport. Il souligne que son texte fait état des doutes formulés par la commission à l'égard du recours au numéro d'identification personnel dans le cadre d'une initiative citoyenne et de la décision de celle-ci de maintenir, compte tenu des explications des experts gouvernementaux et de l'urgence dans ce dossier, l'autorisation de collecter et d'utiliser le numéro d'identification personnel dans le cadre d'une initiative citoyenne. Toutefois, afin de tenir compte des recommandations de la CNPD et du CEPD, est soulevée la question de l'opportunité de procéder par la suite à la suppression du numéro d'identification personnel du champ d'information du formulaire de déclaration de soutien - Partie B conformément à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 211/2011 qui prévoit que : « *Les Etats membres transmettent à la Commission les changements concernant les informations figurant à l'annexe III. Compte tenu de ces changements, la Commission peut adopter, par voie d'actes délégués, en conformité avec l'article 17 et dans le respect des conditions fixées par les articles 18 et 19, des modifications de l'annexe III.* »

Soumis au vote, le projet de rapport est adopté à l'unanimité des membres présents. Quant au temps de parole, la commission propose le modèle n°1.

2. Elaboration d'un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés

- Examen et discussion du questionnaire transmis par courrier électronique le 18 janvier 2012

M. le Président souligne qu'il est déterminé à mener à bien la mission confiée à la présente commission d'élaborer un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés. Il précise toutefois que le consensus constitue une condition indispensable.

En ce qui concerne le champ d'application d'un tel Code, l'orateur s'interroge s'il ne faudrait pas l'élargir aux membres du Gouvernement et aux politiciens communaux, exposés davantage aux conflits d'intérêts que les députés. Il rappelle par ailleurs que depuis des années, on est en attente d'un Code de déontologie pour les fonctionnaires, de sorte que se pose la question de les inclure également dans le champ d'application. Il est toutefois relevé que l'élargissement du champ d'application aux personnes évoquées ci-dessus impliquerait l'élaboration d'une proposition de loi et partant la nécessité de prévoir des sanctions pénales en cas d'infractions aux dispositions de cette loi.

M. le Président propose de demander, pour le 29 février 2012 au plus tard, une prise de position écrite de la part de tous les groupes et sensibilités politiques sur le questionnaire transmis par courrier électronique en date du 18 janvier 2012, en analysant de plus près les questions du champ d'application du Code de déontologie, de la forme de ce texte, ainsi que de sa valeur juridique (caractère contraignant ou non contraignant).

L'expert gouvernemental informe les membres de la commission, d'une part, qu'un avant-projet de règlement grand-ducal fixant des règles déontologiques dans la Fonction publique a été élaboré dans le cadre de la réforme de la Fonction publique et, d'autre part, que le Gouvernement est en train d'élaborer un Code de déontologie pour les membres du Gouvernement. Ce texte est sur le point d'être finalisé au sein du Ministère d'Etat et il sera par la suite présenté et discuté au sein du Conseil de Gouvernement. Vu la complexité du dossier, il y sera probablement discuté à plusieurs reprises, de sorte que, pour l'instant, il n'est pas en mesure de communiquer un calendrier pour la présentation officielle de ce texte. D'après l'orateur, il faudra regarder par après si ces règles peuvent être regroupées dans un seul texte ou s'il est plutôt indiqué que chacun (Gouvernement, Fonction publique et Chambre des Députés) dispose de ses propres règles, vu qu'il existe toute une panoplie de points (activités post-mandat, activités pendant le mandat etc.) devant être résolus différemment pour les personnes concernées.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- les membres de la commission saluent que des règles déontologiques soient mises en place aussi bien pour les fonctionnaires que pour les membres du Gouvernement ;
- étant donné que le point V « Cumul des mandats » du questionnaire susmentionné dépasse largement le cadre d'un Code de déontologie pour les membres de la Chambre des Députés, la commission décide de le supprimer ;
- M. le Président soulève la question d'incorporer les futures règles déontologiques applicables aux députés dans le Règlement de la Chambre des Députés, tout en sachant que le droit pénal est une matière réservée à la loi, si bien que des sanctions pénales ne peuvent pas être instaurées dans le Règlement de la Chambre des Députés. Quant à la remarque d'un représentant du groupe politique LSAP que le Règlement de la Chambre des Députés aurait une valeur équipollente à la loi, l'orateur, tout en ne remettant pas en cause cette affirmation, répond que des discussions sur la valeur juridique dudit règlement risqueront pourtant de survenir dans le cadre de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de révision 6030, notamment en ce qui concerne les dispositions ayant trait à la Chambre des Députés ;
- le représentant du groupe politique *déi gréng* donne à considérer que l'objectif de l'élaboration de règles d'éthique applicables aux députés consiste à procéder à une moralisation de la politique en créant plus de transparence pour les électeurs, leur permettant de poursuivre la manière dont les députés gèrent les conflits d'intérêts auxquels ils sont éventuellement confrontés et non pas à placer la politique sous la tutelle des juges. Ainsi, il se prononce contre la mise en place, de façon générale, de sanctions pénales et pour leur application aux cas par cas ;
- sont soulevées les questions de savoir s'il faut instaurer une période de carence pour les activités post-mandat et, dans l'affirmative, si le non-respect de cette période de carence pourrait être poursuivi en justice. Dans la négative, cette règle constituerait seulement un principe moral qui ne tire pas à conséquence, de sorte qu'un titulaire d'une charge publique pourrait profiter indûment de sa fonction antérieure ;

- un représentant du groupe politique LSAP souligne qu'il est important de se donner des règles claires et de définir de manière très précise le conflit d'intérêts en s'inspirant des définitions existantes dans d'autres pays, notamment lorsque des sanctions pénales seront instaurées. Par contre, dans le cas où les règles déontologiques seraient dépourvues de sanctions, il suffirait de prévoir des définitions générales. Ces règles auraient alors plutôt une valeur psychologique et morale ;
- dans le souci de faire progresser ce dossier, le représentant du groupe politique *déi gréng* propose de fixer au début du mois de mars 2012 une entrevue avec le Ministre d'Etat et le Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme administrative et peut-être également, sinon dans une réunion à part, avec le SYVICOL et le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région, afin de se concerter sur une répartition des tâches et d'élaborer un calendrier obligatoire pour toutes les parties ;
- M. le Président donne à considérer que Luxembourg fera l'objet d'une évaluation dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation du GRECO, de sorte qu'il importe de suivre de plus près les futurs rapports d'évaluation du GRECO d'autres Etats membres afin de connaître les recommandations formulées en la matière par celui-ci. A ce titre, un représentant du groupe politique LSAP propose d'inviter en commission le Secrétaire exécutif du GRECO afin qu'elle soit informée sur les points positifs et négatifs relevés par le GRECO lors de l'évaluation d'autres Etats membres disposant d'ores et déjà d'un Code de déontologie pour les députés;

En guise de conclusion, M. le Président propose d'attendre la prise de position écrite des groupes et sensibilités politiques avant de revenir sur ce dossier et d'avoir par la suite une entrevue avec les ministres respectifs concernés. Il est par ailleurs retenu que l'avant-projet de règlement précité sera transmis par courrier électronique aux membres de la commission.

3. 4676 Proposition de loi concernant la liberté d'accès à l'information

- **Echange de vues sur la question de la compétence (proposition de loi actuellement pendante devant la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative)**

L'auteur de la proposition de loi reprise sous rubrique, actuellement pendante devant la Commission de la Fonction publique et de la Simplification administrative, explique que son texte, datant de plus de 10 ans, s'inspire de la loi du 10 août 1992 relative à la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, abrogée entre-temps par la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

L'orateur souligne que, dans son avis émis le 16 décembre 2011, le Conseil d'Etat propose de reprendre aussi souvent que possible le texte de la loi du 25 novembre 2005 précitée afin de ne pas créer trop de disparités entre le texte de la loi existante et celui de la proposition de loi. En outre, la Haute Corporation relève « *qu'il faut aussi prendre en considération dans ce cadre la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public et notamment les articles 2 et 3 qui règlent le champ d'application de la loi et donnent des définitions qui devront être identiques dans toute la législation concernant l'accès à l'information afin de ne pas créer des problèmes d'interprétation insolubles. Par ailleurs, il se demande même, en raison de la généralité du texte sous avis, si la loi proposée ne pourrait pas s'appliquer en toutes matières administratives de façon à ce que la loi précitée du 25 novembre 2005 pourrait être fusionnée avec la loi proposée et la loi du 4 décembre 2007 sur la réutilisation des informations du secteur public ou même être abrogées, car il n'y a pas de raison objective qui exigerait deux ou trois lois, l'une spéciale pour l'environnement et l'autre*

générale pour les autres matières et une troisième sur la réutilisation de ces informations, pour régler l'accès à l'information ».

En ce qui concerne la question de la compétence, l'orateur estime que la présente commission devrait être chargée de l'instruction de sa proposition de loi, étant donné que cette matière ne concerne pas seulement la Fonction publique, mais également d'autres institutions et relève partant de la compétence du Ministère d'Etat. La commission se déclare d'accord avec la proposition de M. le Président d'adresser une lettre à la Conférence des Présidents demandant son renvoi pour rapport à la présente commission.

La commission est informée que le Ministère d'Etat envisage de déposer au cours de ce semestre un projet de loi relatif à l'accès à l'information prévoyant le principe de l'accès généralisé aux documents publics (la compétence en la matière revient désormais à ce ministère, vu que le champ d'application du projet de loi dépassera le domaine de la Fonction publique et visera également les documents d'autres institutions). Il est encore précisé que, bien que le Luxembourg n'ait pas ratifié la Convention du Conseil de l'Europe du 18 juin 2009 sur l'accès aux documents publics, le projet de loi précité tiendra quand même compte de la plupart des règles y évoquées afin d'éviter une modification de la future loi en cas de ratification de ladite convention. Etant donné que le projet de loi en question vise à élargir le champ d'application, la proposition du Conseil d'Etat de reprendre aussi souvent que possible le texte de la loi du 25 novembre 2005 précitée transposant la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès public à l'information en matière d'environnement ne pourra pas être suivie telle quelle.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers