



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

P.V. IR 11

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 mars 2014

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 12 mars 2014
2. Elaboration d'un Code de conduite des députés luxembourgeois
 - Continuation des travaux
3. Retrait du rôle des affaires
 - Demande de la Conférence des Présidents (transmise par courrier électronique le 25 février 2014)

*

Présents : M. Claude Adam, 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. 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 du 12 mars 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 du 12 mars dernier, la commission est tombée d'accord pour ne pas étendre la déclaration des intérêts financiers aux conjoints et aux membres de la famille des députés.

L'orateur informe les membres de la commission qu'il vient de prendre contact avec le Ministre de la Justice, en charge de l'élaboration de nouvelles règles déontologiques applicables aux membres du Gouvernement. Il veillera à maintenir ce contact informel afin de pouvoir adapter, le cas échéant et dans la mesure du possible, le texte du futur Code de conduite des députés sur les points où il existe des chevauchements, bien qu'il soit plutôt d'avis que le Gouvernement devrait s'aligner sur l'avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts pour éviter que la commission ne s'expose au reproche d'avoir dévié du Code de conduite des députés au Parlement européen.

Suite à ces remarques introductives, la commission décide de continuer avec l'examen des deux dernières recommandations formulées par le GRECO et de revenir plus tard aux points tenus en suspens.

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). »

M. le Président souligne que les pays disposant d'une réglementation des activités des groupes d'intérêt ou de lobbying (par exemple la France, l'Allemagne et les institutions européennes) prévoient la tenue d'un registre où sont inscrits les lobbyistes, pourtant soumis à un Code de conduite. En contrepartie, ils sont autorisés à avoir accès à une partie des locaux et alertés sur les sujets les intéressant.

L'intervenant réitère la question de savoir si la mise en place d'un registre constitue la solution adéquate pour le Luxembourg ? Il ne voit pas en quoi cela apporterait une plus-value par rapport à la situation actuelle, ce d'autant plus qu'il est contre l'autorisation donnée aux groupes d'intérêt d'avoir en contrepartie accès à certains locaux de la Chambre des Députés.

En ce qui concerne la notion de « groupes d'intérêt », il est souligné qu'elle est très vaste et concerne toute sorte d'organisations : entreprises privées, organisations professionnelles, syndicats, associations etc.. A titre d'exemple, l'orateur se réfère à un tableau figurant dans le rapport sur les lobbies à l'Assemblée nationale française¹ datant du 27 février 2013 et dans lequel il est relevé qu'au 13 novembre 2012, 5.496 entités, réparties dans six catégories et treize sous-catégories, ont été enregistrées dans le registre.

Il est argué que les groupes d'intérêt constituent une source d'information importante pour le législateur lui permettant de légiférer en connaissance de cause.

Quant à la pratique en la matière de la Chambre des Députés, M. le Président relève que d'après les informations dont il dispose, les contacts avec des groupes d'intérêt se font de

¹ Transmis par courrier électronique le 19 mars 2014.

deux manières : de façon officielle (demande d'entrevue adressée au Président de la Chambre des Députés, au Président d'une commission parlementaire, à un rapporteur ou à un groupe politique dans le cadre du travail législatif en cours) et officieuse. A noter que rien ne s'oppose à ce que les groupes d'intérêt soumettent des prises de position écrites à la Chambre des Députés et/ou aux groupes politiques.

En ce qui concerne les contacts officiels, il y a lieu de noter que les paragraphes 1, 2 et 4 de l'article 26 du Règlement de la Chambre des Députés en vigueur prévoient que :

« **Art. 26.-** (1) A l'occasion de l'examen d'un projet de loi ou d'une proposition, de l'examen de projets de directives ou de règlements européens ou lors de la rédaction d'un rapport, il est loisible à une commission d'entendre l'avis de personnes ou d'organismes extraparlimentaires, d'inviter des députés européens, de prendre des renseignements documentaires auprès d'eux, d'accepter ou de demander leur collaboration.

(2) Une intervention de l'espèce doit se rapporter à l'objet dont la commission est saisie. Elle ne peut avoir qu'un caractère consultatif. Elle ne peut être autorisée que si la commission, par une résolution votée à la majorité absolue de ses membres, estime qu'elle serait de nature à éclairer ses délibérations.

(3) (...)

(4) Dans les hypothèses prévues aux alinéas (1) et (3) du présent article, l'autorisation du Président de la Chambre est requise. Celui-ci décide sur avis conforme de la Conférence des Présidents.

(5) (...). »

L'orateur note que le désavantage du système actuel réside dans le fait que, mise à part les demandes d'entrevues officielles, il n'existe aucune trace des prises de contact informelles. Par conséquent, il se demande s'il ne faudrait pas, dans un souci de transparence et sans changer fondamentalement le système en vigueur, prévoir l'obligation pour le rapporteur de faire état en commission et dans son rapport de tous les contacts ayant eu lieu dans le cadre du rapport ? Il se demande par ailleurs si le futur Code de conduite ne devrait pas entériner la pratique selon laquelle les groupes d'intérêt n'ont pas accès aux locaux de la Chambre des Députés, sauf en cas de participation à des réunions officielles ?

Discussion

- Un membre de la commission considère que la possibilité pour les députés d'entrer en contact avec des personnes ou organisations qu'ils jugent utiles pour leur travail législatif (à discuter s'il faudra se limiter aux instances qui font partie intégrante de la procédure législative et celles qui sont habilitées à donner des avis sur des textes législatifs) devrait être inscrite comme principe dans le Code de conduite. Quant à la proposition de M. le Président de faire mention de tels contacts dans le rapport, il déclare pouvoir s'y rallier.
- Il est souligné que dans un souci de sécurité juridique, il faudrait donner une définition de ce qu'il faut entendre par « lobbyisme ». En outre, le Code de conduite devrait renvoyer aux règles inscrites à l'article 26 du Règlement précité (règles qui ne sont pas toujours respectées en pratique), lesquelles donnent tout de même une certaine garantie.

M. le Président considère que, nonobstant ces règles, la possibilité de recevoir des personnes sans autorisation préalable du Président de la Chambre des Députés devrait être donnée à un député, rapporteur ou groupe politique.

- Il est soulevé la question de savoir s'il ne serait pas judicieux, dans un souci de garantie pour le député, de prévoir que le contact entre un rapporteur et un groupe d'intérêt ne pourra se faire qu'en présence d'un voire même deux témoins (à noter que le Commissaire européen John Dalli a démissionné après avoir été accusé de trafic d'influence) ?

A cet égard, M. le Président répond que l'instauration d'une obligation de témoins (collaborateur parlementaire ou fonctionnaire) lui paraît délicate. Il relève que certains pays ont même réglementé les contacts des groupes d'intérêt avec les collaborateurs parlementaires et fonctionnaires. Il met en garde contre trop de formalisme et considère que les règles mises en place devront encore laisser une certaine flexibilité aux députés. A son avis, il appartient au rapporteur ou au député concerné de cerner au cas par cas le risque associé à une entrevue sans témoins, c'est-à-dire la teneur des intérêts défendus.

- Le groupe politique CSV peut se rallier à l'idée d'instaurer une obligation pour le rapporteur de faire état de ses contacts informels ayant eu lieu dans le cadre du rapport. Cependant, il donne à considérer que la formulation d'une telle obligation est cruciale afin d'éviter qu'« on ne passe les menottes aux députés ».
- Le groupe politique DP ne voit pas en quoi consisterait la plus-value d'un registre. Pour ce qui est des contacts officiels, il faudra clairement déterminer le moment à partir duquel l'obligation d'information jouera.

Au vu de la discussion qui précède, M. le Président se demande si un critère pour l'obligation de mentionner les contacts officiels pourrait être celui de l'influence de ces contacts sur le texte. Il objecte que, dans un souci de transparence, ces contacts devraient être consignés dans le rapport.

Discussion

- L'observateur de la sensibilité politique ADR donne à considérer qu'il faudrait qu'il s'agisse d'un contact structuré.
- Un membre du groupe politique DP soulève la question de savoir s'il ne faudrait pas prévoir un système selon lequel un point « contacts informels » figurerait à l'ordre du jour des réunions des commissions parlementaires. Ainsi, les députés devraient informer les membres des commissions respectives des contacts informels qu'ils ont eus avec des groupes d'intérêt, lesquels seraient consignés dans les procès-verbaux des réunions.
- Il est souligné que la perception de l'influence dépend de la personne sur laquelle l'influence est exercée.
- Un membre du groupe politique LSAP accueille favorablement l'idée avancée par M. le Président. A ses yeux, la meilleure garantie pour le rapporteur consiste à expliquer à la commission en charge de l'examen d'un texte de loi, la raison pour laquelle il souhaite voir accepter l'amendement qu'il propose.

- Un membre du groupe politique CSV met en garde contre des règles paralysant le député dans l'exercice de sa fonction. Il faudra veiller à ce qu'il soit toujours en mesure d'exercer son mandat de façon normale.
- Une distinction doit être faite entre la fonction de bourgmestre et celle de député. Le premier prend des décisions individuelles dans le cadre de la législation existante et qui sont soumises au contrôle des juridictions administratives, tandis que le second édicte de nouvelles règles nécessitant une majorité pour être adoptées. Hormis le contrôle exercé par les électeurs, il n'est soumis à aucun autre contrôle.

M. le Président souligne que, bien que le risque soit moins élevé pour les prises de décision collectives, il arrive que pour des matières très techniques comme la matière fiscale, confiance est faite au rapporteur et au représentant du Gouvernement. Il existe donc un risque potentiel de manipulation qu'il faudra enrayer. Il faudra se donner des règles sans toutefois faire un excès de zèle.

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). »

M. le Président souligne que le système des déclarations d'intérêts financiers doit être revu. Il faudra que le respect de l'obligation de déclaration soit contrôlé et préciser que le non-respect, même partiel, entraîne des sanctions.

Quant aux sanctions, l'orateur rappelle que la commission est tombée d'accord pour dire que les sanctions disciplinaires prévues par le Règlement de la Chambre des Députés (article 49) ne constituent pas des sanctions efficaces en cas de manquement au Code de conduite. De l'avis de l'intervenant, le constat du manquement au Code de conduite rendu public constituerait une sanction grave et efficace, sanction qui est d'ailleurs prévue par la quasi-totalité des parlements disposant d'un Code de conduite. Il faudra bien entendu que le député concerné puisse être entendu et ce ne sera que si l'on conclut qu'il a enfreint le Code de conduite que cette sanction pourra être proclamée. D'autres sanctions pourraient encore être l'interdiction temporaire d'être rapporteur et l'exclusion temporaire des travaux d'une commission parlementaire.

Discussion

Un membre du groupe politique CSV est d'avis qu'il faudrait établir une liste de sanctions adaptées à la gravité des faits. La publicité constitue déjà en soi une sanction très grave qui met le député au pilori sur la place publique. En ce qui concerne l'interdiction de prendre part aux travaux de la Chambre des Députés, il faudrait prévoir une exclusion limitée dans le temps (par exemple trois mois, à déterminer) des travaux en commission et en séance plénière. Il va de soi que pendant ce temps, le député en question n'aurait pas droit à des jetons de présence, mais qu'en est-il de l'indemnité parlementaire ? Serait-elle supprimée et, dans l'affirmative, serait-elle supprimée totalement ou partiellement (à discuter) ?

M. le Président souligne que certains parlements ont prévu une sorte d'amende d'ordre que le député concerné doit payer sans toutefois être exclu des travaux parlementaires. Si la commission opte pour une sanction similaire, il se pose la question de savoir s'il ne faudrait

pas avoir recours à une loi ? C'est la raison pour laquelle, il préfère prévoir seulement des sanctions ayant un impact sur le fonctionnement interne de la Chambre des Députés.

Quant à la remarque que l'inscription dans le Règlement d'un recours en réformation entraîne la question de la valeur juridique de ce texte, M. le Président répond que le Gouvernement réfléchit sur la possibilité de régler une partie de ses nouvelles règles déontologiques par un Code de conduite et l'autre partie par la loi, notamment en ce qui concerne les nouvelles infractions mises en place. Une possibilité pour la commission pourrait ainsi consister à procéder par étapes, c'est-à-dire que le Code de conduite pour les députés réglerait les points qu'il ne faut pas légiférer par une loi et en ce qui concerne les points pour lesquels il existe de sérieux doutes, elle pourrait se joindre au projet de texte gouvernemental.

*

L'orateur propose d'élaborer, dans la mesure du possible, pour la prochaine réunion une proposition de texte sur base des discussions menées jusqu'à présent au sein de la commission.

3. Retrait du rôle des affaires

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

Vu que le courrier adressé aux Présidents de commission a également été envoyé aux groupes et sensibilités politiques, la commission propose que ceux-ci fassent, à l'instar du groupe politique LSAP, et si nécessaire, parvenir directement au Président de la Chambre des Députés une lettre de propositions de retrait du rôle des affaires.

*

M. le Président informe les membres de la commission que mercredi, le 2 avril 2014, M. le Premier Ministre viendra présenter en commission les volets du projet de loi 6666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2014 relatifs à ses départements relevant de la compétence de la commission.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry