



CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 26 mars 2014

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 19 mars 2014
2. Elaboration d'un Code de conduite des députés luxembourgeois
- Continuation des travaux

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo remplaçant Mme Cécile Hemmen, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, 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 19 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 fait distribuer séance tenante les modifications qu'il propose au texte de l'avant-projet d'un Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts suite aux discussions menées en commission.¹ Il souligne que ses propositions sont des modifications ou compléments apportés audit texte, constituant le texte de base sur lequel la commission est tombée d'accord. Il demande à ce que ses propositions soient discutées en interne par les groupes et sensibilités politiques avant qu'une décision définitive ne soit prise.

Suite à ces remarques introductives, la commission passe en revue le document distribué :

- Quant aux interventions des députés dans les dossiers personnels

« Les députés ne peuvent intervenir dans une situation personnelle qu'en considération des seuls droits et mérites de la personne. » (Source : code de déontologie Assemblée nationale française)

M. le Président soulève la question de savoir s'il faudra prévoir une réglementation pareille ? Dans l'affirmative, il faudra voir jusqu'où on veut aller.

Discussion

Il est souligné que l'avant-projet précité se limite pour l'instant aux intérêts financiers et aux conflits d'intérêts. L'inscription d'une disposition pareille ou d'autres dispositions dans le futur Code de conduite impliquerait une redéfinition du champ d'application.

Le représentant du groupe politique CSV ayant soulevé la problématique de l'intervention d'un député auprès d'autres personnes, notamment les administrations publiques pour favoriser les intérêts d'une tierce personne (cf. P.V. IR 10), se demande s'il ne faudrait pas plutôt se baser sur l'article 11 de la proposition modifiant le Règlement en vue d'y annexer un code de déontologie des membres de la Chambre des représentants de Belgique (DOC 53 3160/001), en le complétant de la manière suivante : « Chaque membre de la Chambre veille en tout temps à ce qu'une éventuelle intervention en faveur d'un autre citoyen respecte la séparation des pouvoirs, l'autonomie des fonctionnaires et des services concernés, tout comme l'objectivité des procédures et l'égalité de traitement des citoyens. » ?

Une représentante du groupe politique DP fait remarquer que le contact avec les citoyens constitue la quintessence de la fonction du député. Elle considère que les notions « des seuls droits et mérites de la personne » sont très larges. En ce qui concerne le texte belge, il est jugé trop restrictif. Elle s'interroge sur la nécessité d'une telle disposition, eu égard au contrôle social permanent exercé sur les politiciens luxembourgeois. En effet, un politicien ayant abusé de sa fonction pour favoriser les intérêts d'une tierce personne sera vite mis au pilori sur la place publique.

Un représentant du groupe politique LSAP se demande s'il n'est pas redondant de régler dans le Code de conduite des comportements visés par le Code pénal ? En effet, l'article 246 prévoit que :

¹ Document transmis par courrier électronique le 26 mars 2014.

« Sera puni de la réclusion de cinq à dix ans et d'une amende de 500 euros à 187.500 euros, le fait, par une personne, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publiques, ou chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou de recevoir, sans droit, directement ou indirectement, pour elle-même ou pour autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques ou d'en accepter l'offre ou la promesse :

1° Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. »

M. le Président propose de consulter d'autres Codes de déontologie applicables afin de trouver éventuellement des formulations afférentes, desquelles la commission pourrait, le cas échéant, s'inspirer.

- Quant aux précisions d'application

Article 6 nouveau paragraphe (6) :

« Le comité consultatif peut soumettre au Bureau des propositions relatives aux mesures d'application du présent Code de conduite. »

M. le Président précise qu'il appartient finalement au Bureau d'édicter des mesures d'application.

- Quant à la déclaration de patrimoine des députés

« Les députés déposeront en outre – sous pli fermé – une déclaration de patrimoine dans les deux mois suivant leur prestation de serment auprès du Président, sur la base d'un formulaire joint en annexe. Tout changement de situation majeur est à signaler dans le même délai.

Une déclaration similaire est à effectuer en fin de mandat.

Les déclarations de patrimoine ont un caractère confidentiel et ne pourront être consultées que par les autorités administratives et judiciaires légalement habilitées à le faire. »

M. le Président déclare avoir ressenti une réticence de la majorité des membres de la commission à étendre l'obligation de déclaration au patrimoine du député, mais vu que la sensibilité politique déi Lénk préconise une telle extension (cf. P.V. IR 10) et par souci de trouver un consensus, il a élaboré, en s'inspirant du système français, le texte sous examen. A noter que le formulaire auquel il est fait référence devra encore être élaboré si la commission décide d'emprunter la voie proposée.

Discussion

Une représentante du groupe politique DP argue que les députés risquent d'omettre par inadvertance de déclarer certains éléments de leur patrimoine et qu'ils sont par conséquent mis au pilori sur la place publique.

Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk considère que le texte proposé passe à côté de son but. A ses yeux, la déclaration de patrimoine du député est un exercice de salubrité publique. Le texte devrait s'inspirer de la loi française du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui prévoit, outre une déclaration d'intérêts, une déclaration de patrimoine du député en énumérant les éléments du patrimoine devant être déclarés (cf. article 4, point II). D'autant plus que ces déclarations sont soumises à un degré de publicité élevé. L'intervenant déclare ne pas cerner la raison pour laquelle la déclaration de patrimoine devrait être déposée sous pli fermé. A son avis, la Chambre des Députés (par exemple le Bureau) devrait avoir le droit de consulter ces déclarations en cas de soupçon de fausse déclaration.

Un représentant du groupe politique CSV déclare pouvoir se rallier au texte proposé, à condition que les autorités administratives soient supprimées, qu'il soit précisé qu'il s'agit d'infractions commises par les députés dans l'exercice de leurs fonctions et que la déclaration de patrimoine mobilier soit limitée au patrimoine personnel des députés. A ses yeux, il serait inacceptable que le partenaire du député, co-titulaire d'un compte bancaire, voie son patrimoine divulgué et que, par ce biais, le secret bancaire soit contourné. Quant au patrimoine immobilier des députés, il donne à considérer que les informations afférentes sont d'ores et déjà accessibles. En effet, il suffit de consulter les hypothèques inscrites au bureau compétent en matière d'hypothèques.

Un autre représentant du groupe politique CSV considère la proposition de texte comme une proposition louable visant à trouver un compromis entre la volonté d'éviter la corruption et la volonté de garantir le droit à la vie privée du député. Néanmoins, il propose de discuter dans un premier temps sur les conséquences engendrées par ce texte.

M. le Président précise qu'il faut qu'une enquête judiciaire soit engagée à l'encontre du député soupçonné de corruption pour que sa déclaration de patrimoine puisse être consultée par les autorités judiciaires et administratives. Quant au patrimoine à déclarer, il faudrait que tant l'actif que le passif soient déclarés et le formulaire dont il est question ci-dessus indiquerait les éléments à déclarer. L'on pourrait toutefois prévoir des tranches comme c'est le cas pour les revenus. Qui plus est, il faudrait déclarer les biens immobiliers situés au Luxembourg aussi bien que ceux situés à l'étranger. A noter qu'en France, tous les biens communs et en indivision doivent être déclarés. L'intervenant considère que si la commission opte pour une extension de la déclaration au patrimoine des députés, elle devrait procéder ainsi. Il propose cependant de faire référence aux seules autorités judiciaires et de supprimer partant les autorités administratives.

Il est souligné que la conséquence juridique de la disposition en discussion réside dans la création d'une facilité pour la justice en ce que le juge d'instruction n'aura qu'à ordonner la saisie de la déclaration de patrimoine du député à l'égard duquel une enquête judiciaire est ouverte.

- Quant au lobbying

« Les relations entre les députés et les représentants d'intérêts publics ou privés sont soumises à certaines 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 sur un texte législatif en discussion, le rapporteur en fait mention lors des débats en commission ou dans son rapport écrit.

Il peut être procédé à la publication d'une prise de position écrite d'un groupe d'intérêts. »

Discussion

Il est souligné que les groupes d'intérêt ne se limitent pas à intervenir auprès d'un rapporteur, de sorte qu'il serait judicieux d'étendre l'obligation de renseigner sur les contacts avec des groupes d'intérêts susceptibles d'avoir un impact sur un texte législatif en discussion aux présidents des commissions et aux autres députés. En fait, si un groupe d'intérêt ne trouve pas l'écoute souhaitée auprès du rapporteur ou du président d'une commission, il abordera les autres membres de la commission en charge de l'instruction du texte législatif l'intéressant.

- Quant aux sanctions

Article 7 à compléter

Est-ce qu'il y a lieu de prévoir un recours pour le député sanctionné, éventuellement devant le Bureau de la Chambre ?

L'excuse formulée par le député ne devrait avoir aucune incidence sur l'application de la sanction. Il faudrait ajouter que la sanction est publiée sur le site internet de la Chambre. La sanction doit être proportionnelle à la gravité de la faute commise.

On devrait ajouter la sanction d'une exclusion partielle du député des travaux de la Chambre (interdiction temporaire de faire partie d'une commission parlementaire, d'occuper la fonction de rapporteur, président ou vice-président d'une commission).

M. le Président soulève la question de savoir si la décision d'une exclusion partielle du député des travaux de la Chambre des Députés ne devrait pas être prise en séance plénière ou du moins par le Bureau ? La question se pose également en cas d'une éventuelle sanction pécuniaire.

Quant à la question de la mise en place d'un recours pour le député sanctionné, l'intervenant est d'avis qu'il faudrait, sans préjudice du droit de recours devant le tribunal administratif, prévoir une voie de recours interne devant le Bureau de la Chambre des Députés.

- Surveillance

En matière de déclaration, il faut prévoir un mécanisme de mise en demeure avant de pouvoir constater une violation du Code de conduite, notamment en matière de déclaration.

- Cadeaux et autres avantages

L'article 5, paragraphe (3) est modifié comme suit :

« 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 est interdit, sauf s'il s'agit d'un avantage offert par une institution publique internationale. Ces prises en charge doivent être signalées au Bureau et sont publiées conformément à l'article 4, paragraphe (3). »

Discussion

Certains membres de la commission jugent le terme de « tiers » trop vaste.

En réponse à la question de savoir en quoi cette proposition de texte diffère de l'actuel paragraphe (3) de l'article 5 figurant dans l'avant-projet précité, M. le Président déclare que les frais de voyage, d'hébergement ou de séjour sont désormais assimilés aux cadeaux, c'est-à-dire il est instauré une interdiction de principe de la prise en charge par un tiers de frais de voyage, d'hébergement ou de séjour, à l'exception de ceux offerts par une institution publique internationale. Par ailleurs, il précise que cette disposition, tout comme les autres dispositions du futur Code de conduite, ne s'appliquera pas au député en sa qualité de personne privée. En d'autres termes, sont seulement visés les actes commis par le député dans l'exercice de ses fonctions. Il est à cet égard renvoyé au paragraphe (1) du même article qui prévoit que « Les députés s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires (...). » Une possibilité pourrait consister à écrire « en leur qualité de député » au lieu de « dans l'exercice de leurs fonctions ».

*

Le dossier repris sous rubrique figurera à l'ordre du jour de la réunion du mercredi 23 avril 2014. Les membres de la commission devront alors faire part de la prise de position de leur groupe ou sensibilité politique respectif sur la proposition de texte sous examen. Dans le souci de faire avancer les travaux, les contre-propositions de texte éventuelles devront être transmises à la commission au moins un jour avant la réunion, de sorte qu'elles pourront être discutées au sein des groupes et sensibilités politiques préalablement à la réunion de commission.

La Secrétaire-administrateur,
Tania Braas

Le Président,
Alex Bodry