

Rapport d'évaluation du registre de transparence de la Chambre des Députés introduit en 2021

Le registre de transparence de la Chambre des Députés a été adopté en date du 9 décembre 2021 (cf. article 178bis du Règlement de la Chambre des Députés)¹.

Depuis cette introduction, de nombreuses personnes morales et physiques ont présenté des demandes d'inscription, le registre comprenant au jour actuel **334 inscriptions**².

Actuellement, toute personne (physique ou morale) souhaitant entrer en contact avec un(e) député(e) en vue d'influencer son travail législatif ou le processus de décision de la Chambre des Députés, doit s'inscrire **préalablement** au registre de transparence en transmettant les informations suivantes à l'adresse mail registredetransparence@chd.lu :

- le nom ;
- la forme juridique ;
- l'adresse (du siège social) ;
- le numéro de téléphone ;
- l'adresse électronique ;
- le numéro d'entreprise auprès du registre du commerce et des sociétés ou de son équivalent pour les sociétés étrangères ;
- l'objet social de l'association, de la société ou du groupement ;
- le nom du tiers représenté le cas échéant.

Conformément à l'article 5(2) du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, les députés sont censés refuser tout contact avec des personnes voulant influencer le travail parlementaire n'étant pas inscrits sur le prédit registre. Il leur appartient de vérifier les inscriptions avant tout contact.

Par une résolution du 2 mai 2024 déposée par Madame la Députée Sam Tanson, et adoptée à l'unanimité en séance plénière le même jour, la Chambre des Députés a décidé d'évaluer son registre de transparence dans le but de déterminer si ce dernier « *dans sa forme actuelle est à la hauteur de ses propres ambitions* »³ et de réformer son fonctionnement en cas de besoin.

Dans ce contexte, la présente note vise à rappeler tout d'abord les différentes étapes relatives à l'introduction du registre en sa forme actuelle ainsi que les difficultés rencontrées en pratique au cours des dernières années.

¹ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés n°7499

² Données au jour du 25/02/2025

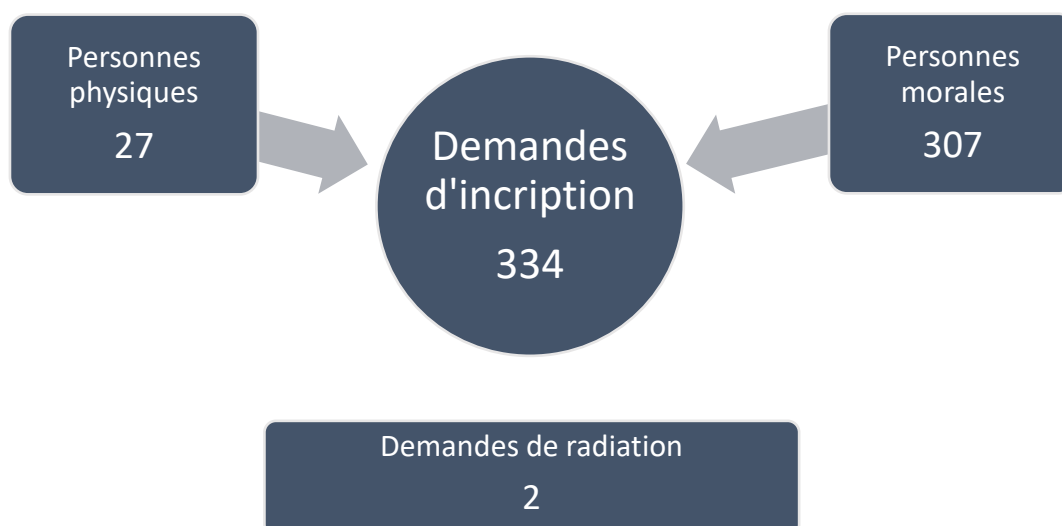
³ Résolution 4303 relative au registre de transparence de la Chambre, déposée le 02/05/2024

I. Le registre de transparence en quelques chiffres

A. Dates clés

20 novembre 2019	Dépôt de la proposition de modification n°7499
20 avril 2021	Modification de désignation du registre de transparence (La dénomination initiale du registre de transparence était « registre des lobbies »)
11 mai 2021	Examen d'une première proposition de texte
22 juin 2021	Adoption d'un premier rapport de la Commission du Règlement
23 novembre 2021	Adoption d'un rapport complémentaire par la Commission du Règlement
9 décembre 2021	Vote en séance plénière
1 ^{er} juillet 2023	Modification du registre de transparence

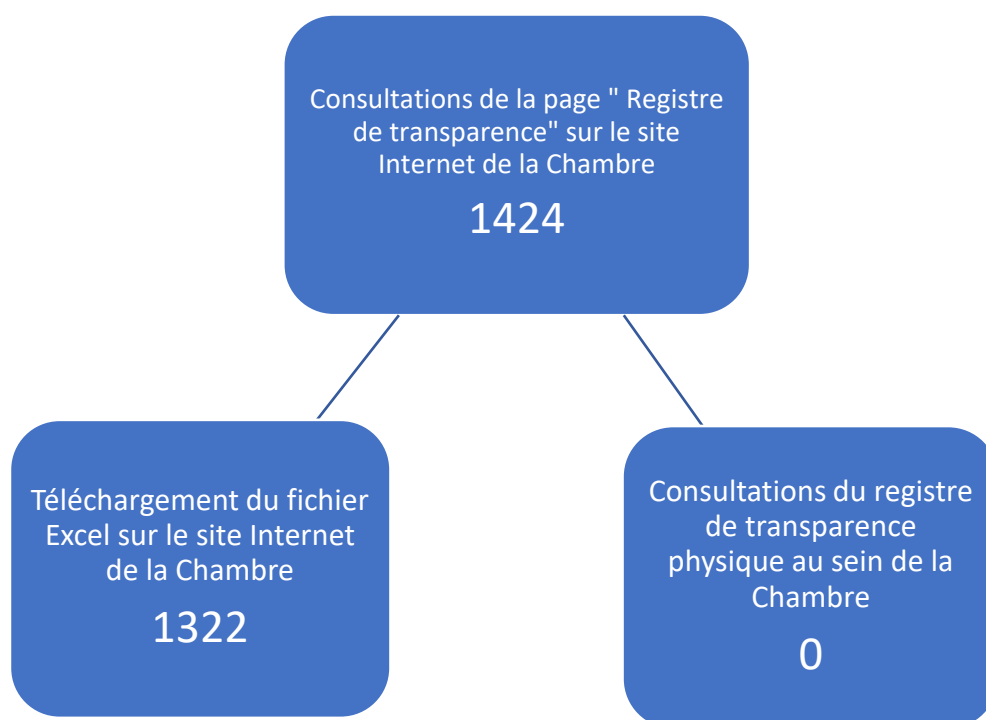
B. Inscriptions au registre de transparence et demandes de radiation



C. Consultations du registre de transparence

A titre informatif, ci-après les chiffres de consultations du site Internet ainsi que les téléchargements du fichier Excel pour la période allant du 8 février 2024 au 5 septembre 2024⁴ :

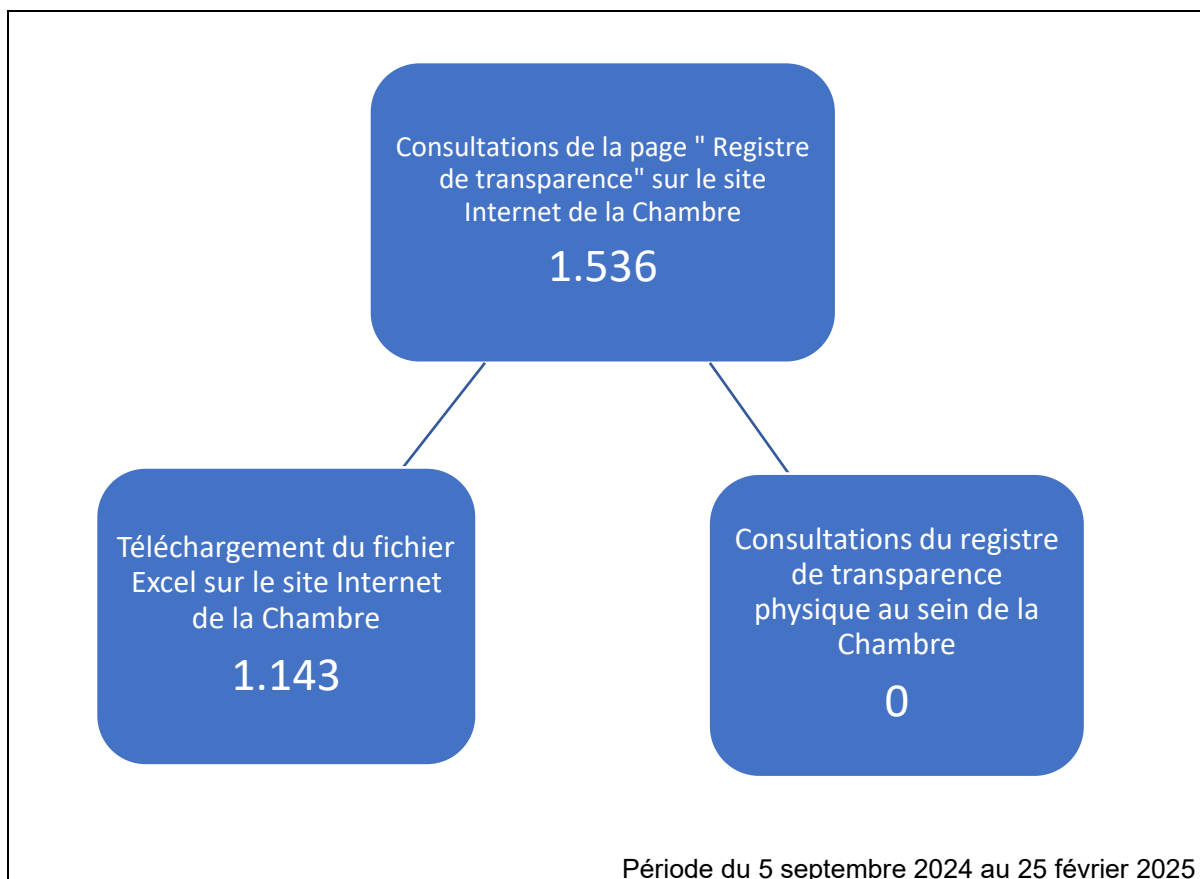
- 1 322 consultations du fichier Excel de Registre de transparence, provenant de 717 IP différentes
- 1 424 consultations de la page du site public du Registre de transparence, se répartissant au niveau des langues comme suit :
 - o 593 en français (<https://www.chd.lu/fr/registre-de-transparence>)
 - o 530 en allemand (<https://www.chd.lu/de/transparenzregister>)
 - o 286 en anglais (<https://www.chd.lu/en/transparency-register>)
 - o 15 en luxembourgeois (<https://www.chd.lu/lu/transparenzregister>)



Chiffres de consultations pour la période allant du **5 septembre 2024 au 25 février 2025**:

- 1.143 consultations du fichier Excel de Registre de transparence, provenant de 733 IP différentes
- 1.536 consultations de la page du site public du Registre de transparence, se répartissant au niveau des langues comme suit :
 - o 728 en français (<https://www.chd.lu/fr/registre-de-transparence>)
 - o 475 en allemand (<https://www.chd.lu/de/transparenzregister>)
 - o 313 en anglais (<https://www.chd.lu/en/transparency-register>)
 - o 20 en luxembourgeois (<https://www.chd.lu/lu/transparenzregister>)

⁴ Les chiffres complets de consultations depuis le début de la mise en ligne du site Internet et de téléchargement du fichier Excel ne sont pas disponibles, ces données n'étant pas conservées à durée illimitée.



Il convient de préciser que le registre téléchargeable sur le site Internet de la Chambre des Députés (sous format « Excel ») par le public ne contient pas toutes les informations requises pour l'inscription citées ci-dessus.

En effet, la version téléchargeable renseigne uniquement :

- le nom,
- la forme juridique,
- le nom du tiers représenté le cas échéant.

La version physique du registre (contenant toutes les informations précitées) est conservée auprès du service juridique de l'Administration parlementaire et peut être consultée sur place par toute personne qui en fait la demande.

II. Évolution du registre de transparence

A. Dépôt de la proposition de modification 7499

Dans le cadre du quatrième cycle d'évaluation, le Groupe d'Etats contre la corruption (ci-après GRECO) avait émis plusieurs recommandations à l'encontre du Luxembourg dans son deuxième rapport de conformité intérimaire, notamment : « *l'introduction dans le Code de conduite des règles sur la façon dont les députés doivent se comporter avec les tiers qui cherchent à influencer sur les travaux du pouvoir législatif* ⁵ ».

Même si le Code de conduite des députés luxembourgeois consacrait d'ores et déjà un article relatif au lobbying⁶, le GRECO avait jugé ces avancées insuffisantes pour rendre les contacts des députés avec les tiers plus transparents et plus résistants aux influences de divers intérêts.

Dans ce contexte, Monsieur le Député Sven Clement a déposé en date du 20 novembre 2019 une proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés, ayant comme objectif de « *promouvoir et d'accroître la transparence des activités de lobbying dans la prise de décision publique. La proposition [visait] les lobbyistes professionnels, rémunérées et agissant pour le compte d'intérêts commerciaux et privés [et] aussi les représentants de la société civile et toute autre personne prenant influence sur les politiques publiques.* ⁷ »

La proposition n°7499 s'inspirait largement du registre des lobbies voté unanimement à la Chambre des représentants belge. Ledit registre des lobbies, adopté en 2018, avait été élaboré sur base du mécanisme mis en place au Parlement européen et à la Commission européenne.

Suite à son dépôt, la proposition avait été renvoyée auprès de la Commission du Règlement et a fait l'objet de plusieurs réunions de celle-ci.

Toutefois, la proposition avait dû attendre plusieurs mois avant d'être débattue en commission, En effet, la proposition avait été fixée pour la première fois à l'ordre du jour d'une réunion du 23 octobre 2020, lors de laquelle les membres avaient décidé de la porter à un ordre du jour futur.

B. Premiers débats en commission

En date du 23 mars 2021, la proposition de modification n°7499 avait été débattue par la Commission du Règlement.

Lors de cette réunion, la Commission du Règlement avait décidé de soumettre un catalogue des questions (tel que précisé ci-dessous) à ses membres, le président de commission Roy Reding ayant précisé qu'« *il faudra mettre sur pied un registre sérieux et efficace, visant tous ceux qui peuvent influencer sur le travail législatif* ⁸ ».

⁵ Quatrième cycle d'évaluation, deuxième rapport de conformité intérimaire Luxembourg, p. 4

⁶ L'ancien article 5 du code précité disposait que les contacts avec des tiers, autres qu'en commission, se tiennent en dehors de la Chambre. Les députés devaient signaler leurs contacts avec des représentants d'intérêts, lors des débats en commission ou par écrit, mais seulement lorsque ces contacts avaient un impact direct sur un texte législatif en discussion. La commission compétente pouvait décider de publier une prise de position d'un groupe d'intérêts.

⁷ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés visant à insérer dans le Règlement de la Chambre des Députés un registre des lobbies, n°7499, p.4

⁸ Commission du Règlement, Procès-verbal de la réunion du 23 mars 2021, p.3

Un premier échange de vue concernant les questions échangées s'était déroulé lors d'une réunion du 30 mars 2021. Monsieur le Député Sven Clement avait précisé que son texte proposé « *n'était qu'un minimum à ses yeux. Un projet plus ambitieux serait à saluer*⁹ ».

Lors de la réunion de la Commission du Règlement en date du 20 avril 2021, l'examen du questionnaire soumis a été continué.

En tout, sept questions avaient été posées aux membres de la Commission¹⁰:

1° Qu'est-ce qu'un lobby ?

La Commission avait retenu la définition suivante : « *toute personne, toute association, toute entreprise défendant un intérêt et influençant la politique et le travail législatif. Ne seraient exclues de ce champ d'application que les institutions officielles, telles que les chambres professionnelles, le Conseil de l'ordre des avocats, la Chambre des notaires, la Banque centrale, etc.* »

2° Le registre des lobbies se limite-t-il aux contacts dans le cadre des réunions de commission ou doit-il s'étendre à tous les contacts ?

La Commission avait décidé que tous les contacts (sauf des contacts non intentionnels avec des citoyens, des contacts individuels sporadiques ou de simples discussions lors de réceptions ou autres événements) seraient concernés par le registre des lobbies.

En outre, les membres avaient précisé que « *tous les députés sont concernés par le registre. Les échanges à déclarer doivent être des rencontres organisées, peu importe le lieu où elles se déroulent. L'échange doit en outre se dérouler entre le député, qui doit agir en cette qualité, et un organisme qui essaie d'influencer le travail politique ou législatif.* »

3° Doit-on prévoir une inscription « a priori » des lobbyistes afin de permettre des prises de contact avec des députés ou des groupes ?

Monsieur le président Roy Reding avait estimé que tel devait être le cas. Suite à une observation de Madame la Députée Simone Beissel que le terme « lobbyiste » était mal connoté au Luxembourg, Monsieur le Député Sven Clement avait proposé de renommer le registre des lobbies en registre de transparence.

Les membres s'étaient ainsi mis d'accord sur une inscription a priori sur le registre, qui serait tenu par la Chambre des Députés.

4° Les visites des commissions doivent-elles être déclarées ?

En tenant compte de la publicité des procès-verbaux des commissions, les membres avaient décidé qu'il n'y avait pas lieu de déclarer ces visites dans le cadre du registre de transparence.

5° Le rapporteur doit-il signaler les contacts ayant eu lieu dans le cadre de la rédaction d'un projet de rapport ?

La Commission du Règlement avait répondu par l'affirmative à cette question.

⁹ Commission du Règlement, Procès-verbal de la réunion du 30 mars 2021, p.5

¹⁰ Commission du Règlement, Procès-verbal de la réunion du 20 avril 2021, p.2-4

6° Qu'en est-il du gouvernement ?

Le président de la commission avait estimé que les contacts des membres du gouvernement devraient également être rendus publics, afin de garantir un même niveau de transparence. Or, un tel registre pouvant uniquement être mis en place par une loi¹¹, la Commission avait décidé de donner la priorité à la mise en place d'un registre pour la Chambre.

7° Faut-il prévoir des sanctions en cas de non-observation des règles relatives au registre de transparence ?

La Commission du Règlement avait répondu par l'affirmative à cette question.

A la suite de cette réunion, la Commission du Règlement avait décidé d'élaborer une première proposition de texte. Celle-ci fût examinée lors d'une réunion du 11 mai 2021.

La proposition de texte élaboré par le secrétariat de la commission prévoyait en tout quatre articles :

« L'article 1er vise à introduire une obligation générale pour les députés de respecter les dispositions relatives au registre de transparence ainsi que de déclarer leurs contacts avec les personnes extraparlimentaires inscrites sur ce registre.

L'article 2 introduit le registre de transparence dans le Règlement de la Chambre et en règle les détails et modalités.

L'article 3 règle les contacts avec les personnes extraparlimentaires avec les commissions parlementaires.

L'article 4 adapte l'annexe 1 Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts du Règlement de la Chambre en supprimant les dispositions plus restrictives concernant le lobbying et en les remplaçant par des règles relatives à la transparence plus générales. »

Les débats relatifs à la proposition de texte ont été continués lors de réunions subséquentes. En date du 15 juin 2021, la Commission du Règlement avait échangé plus particulièrement sur les exceptions à l'obligation d'inscription préalable. La commission avait décidé de limiter les exceptions aux députés européens, aux autres institutions étatiques ou organisations représentant des autorités locales, communales ou intercommunales et aux chambres professionnelles.

Les membres de la commission avaient finalement marqué leur accord avec le texte modifié, le projet de rapport devant être adopté au cours de la prochaine réunion.

Ainsi, en date du 22 juin 2021, le projet de rapport avait été adopté à l'unanimité. Le texte ainsi adopté prévoyait « une inscription préalable à tout contact organisé avec une personne extraparlimentaire en vue d'influencer leur travail législatif ou le processus de décision de la Chambre. ».

Il convient également de noter que le texte disposait que « pour rendre publics également les divers contacts entre ces acteurs avec les députés, ces derniers devront rendre publics les contacts qu'ils ont eu avec les personnes extraparlimentaires qui ont tentées d'influencer le travail législatif du député ou le processus de décision de la Chambre. »

¹¹ Il convient de préciser que le registre gouvernemental a entretemps été mis en place au printemps 2022.

En effet, l'article 4 du rapport prévoyait que « *les députés doivent communiquer au Président à la fin de chaque mois tous les contacts organisés avec des personnes extraparlimentaires soumises à l'obligation d'inscription au registre de transparence en vue de leur publication [...]* ».

Les membres avaient ainsi retenu une obligation à charge des députés de déclarer au Président de la Chambre des Députés tous les contacts avec les personnes inscrites dans le registre de transparence dans un but de publication, lorsque ces personnes ont tenté d'influencer le travail politique ou législatif.

C. Difficultés constitutionnelles soulevées par le groupe politique CSV

En date du 29 juin 2021, le groupe politique CSV avait demandé par courrier une réunion jointe de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission du Règlement « *afin d'examiner d'éventuels problèmes constitutionnels posés par la proposition de modification 7499 du Règlement relative au registre de transparence* ¹²».

En effet, le groupe politique avait sollicité un avis juridique auprès d'un avocat afin d'obtenir la certitude que l'introduction d'un registre de transparence telle que prévue était conforme avec la Constitution.

Plusieurs questions avaient été soulevées dans ce contexte :

- *Est-ce que la proposition 7499 ne limite pas la liberté du député consacrée par l'article 50 de la Constitution ?*
- *Qu'en est-il de la signification de la protection juridique du député prévue par l'article 68 de la Constitution, notamment suite à l'affaire dite « Gibéryen » (arrêt de la Chambre du conseil de la Cour d'appel du 28 mai 2019 ?*
- *Ne faudrait-il pas adopter le registre de transparence par la voie d'une loi formelle, vu que le registre impose des obligations à des personnes extérieures au parlement (article 70) ?*
- *L'Etat luxembourgeois est une démocratie parlementaire. Ce principe, ancré dans l'article 51(3) de la Constitution, n'est-il pas contredit par une obligation imposée à des personnes désirant rencontrer les députés de s'inscrire dans un registre ? Les députés peuvent-ils encore se renseigner librement ? La démocratie parlementaire n'est-elle pas affaiblie ?*
- *Il faut encore examiner l'introduction du registre à la lumière de la problématique de la protection des données.* ¹³

L'avis juridique avait été débattu lors de réunion jointe de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission du Règlement du 20 juillet 2021. Le président de la Commission du Règlement avait invité chaque groupe politique de faire part de ses commentaires concernant l'avis précité.

Le débat portait essentiellement sur l'obligation à charge des députés, le groupe CSV estimant notamment que la proposition de modification n'était pas conforme aux articles 50 et 51 de la Constitution et empêchait le député d'exercer son mandat correctement.

¹² Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Commission du Règlement, Procès-verbal de la réunion du 13 juillet 2021, p.2

¹³ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Commission du Règlement, Procès-verbal de la réunion du 13 juillet 2021, p.2

Afin d'éviter un retrait de la proposition, le président de la commission avait ainsi demandé au secrétariat d'élaborer une nouvelle proposition de texte, « *sans les contraintes et limitations pesant sur les députés*¹⁴ ».

Lors d'une réunion du 23 novembre 2021, un projet de rapport complémentaire avait été élaboré afin de tenir compte de l'avis juridique précité. Tous les éléments relatifs à la publicité des contacts des députés avaient été retirés du texte.

Les membres de la Commission avaient estimé que le texte proposé n'était pas parfait et qu'il fallait faire un bilan de son application après un an. Nonobstant ceci, le projet de rapport a été adopté à l'unanimité.

Ainsi, suite à de longs débats, la proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés a finalement été adoptée en séance publique en date du 9 décembre 2021.

Les dispositions relatives au registre de transparence sont entrées en vigueur en date du 14 décembre 2021.

D. Modification du registre de transparence en 2023

Depuis sa mise en place en 2021, le registre de transparence n'a été modifié qu'une seule fois au courant de l'année 2023.

La proposition de modification n°8249 du Règlement de la Chambre des Députés relative au registre de transparence et au code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts a été déposée par Monsieur le Député Roy Reding en date du 16 juin 2023.

L'objectif de la prédite proposition, élaborée de façon conjointe par la Commission du Règlement et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle suite à des propositions écrites du Bureau de la Chambre des Députés, était de modifier le registre de transparence afin de préciser certains termes manquant de précision, notamment par rapport aux institutions et organisations exclues du champ d'application du registre de transparence.

Seuls les articles 178 (1) et 178 (2) du Règlement de la Chambre ont subi des modifications ponctuelles.

Deux réunions de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission du Règlement ont eu lieu en date du 20 juin 2023 et du 26 juin 2023 respectivement. Lors de la deuxième réunion, le rapport a été adopté à l'unanimité des membres.

La proposition de modification, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} juillet 2023, a été adoptée en séance publique en date du 29 juin 2023.

Au jour actuel, aucune modification supplémentaire du registre de transparence n'est prévue.

¹⁴ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Commission du Règlement, Procès-verbal de la réunion du 20 juillet 2021, p.4

III. Difficultés constatées en pratique

A. Quant aux informations renseignées dans le registre de transparence

En sa forme actuelle, le registre de transparence renseigne uniquement l'identité des personnes souhaitant influencer le travail parlementaire.

Or, l'article 178bis du Règlement de la Chambre n'oblige aucunement à ces acteurs d'indiquer avec quel(s) député(s) ils ont l'intention de se réunir en vue d'influer leur travail législatif.

S'y ajoute que ces acteurs ne doivent également pas renseigner le sujet de la rencontre, il est donc impossible de retracer les raisons de leur inscription et l'éventuelle influence sur le travail parlementaire.

Par ailleurs le registre actuel ne permet pas de savoir si la réunion, ou l'influence sur un(e) député(e) a effectivement eu lieu.

Ainsi, le registre de transparence permet à ce jour uniquement de se renseigner sur l'identité de personnes ayant souhaité influencer le travail parlementaire, sans pour autant permettre d'avoir des informations concrètes quant aux députés impliqués, ni quant aux sujets débattus.

A ce titre, il convient de citer le 2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Luxembourg de la Commission européenne concernant le registre de transparence en sa forme actuelle : « *However, it does not cover other important information such as the policy or piece of legislation targeted and nor is there a supervisory function in central government overseeing the transparency in lobbying activities. The transparency for asset declarations has improved although **there is still no formal verification system to check their accuracy, which would be considered relevant.*** »¹⁵

B. Quant aux demandes d'inscription

Il échet de souligner qu'un grand nombre de demandes d'inscription ne présentent pas les informations requises, nécessitant une demande d'information complémentaire par l'Administration parlementaire.

En effet, les personnes morales omettent régulièrement d'inclure leur objet social dans leur demande d'inscription. S'y ajoute que l'objet social transmis (tout de suite ou après demande de l'Administration parlementaire) n'est pas identique à l'objet social indiqué dans les statuts de la personne morale, mais se limite souvent à un très bref récapitulatif.

Pour les sociétés étrangères, l'Administration parlementaire n'a également pas de moyen pour vérifier les données transmises.

Ensuite, une partie des personnes confondent le registre de transparence avec le registre de commerce et des sociétés, sollicitant un extrait ou autre auprès de l'Administration parlementaire.

Il convient de préciser encore que l'Administration parlementaire a déjà été confrontée à une demande d'inscription de la part d'une coopérative. L'article 178bis ne se référant qu'aux personnes physiques ou morales, cette demande n'a pas pu être traitée, étant donné qu'une coopérative ne dispose pas de personnalité juridique.

¹⁵ European Commission, Commission staff working document – 2024 Rule of Law Report – Country Chapter on the rule of law situation in Luxembourg, p. 12

En outre, il échet de souligner que des personnes inscrites au registre de transparence font régulièrement une nouvelle demande d'inscription ultérieure. L'Administration parlementaire doit ainsi rappeler aux personnes concernées que l'inscription au registre de transparence perdure jusqu'à une demande de radiation.

Finalement, il convient de noter que la notion de « tiers représenté » semble causer le plus de confusion au niveau des demandes d'inscription.

En effet, souvent lors de demandes d'inscription de personnes morales, le tiers représenté indiqué dans la demande est en fait un membre ou représentant de la personne morale et non pas un tiers représenté. Cette notion nécessite ainsi une clarification par l'Administration parlementaire avant de pouvoir inscrire la personne au niveau du registre de transparence.

IV. Propositions de modification

En tenant compte des difficultés énumérées ci-dessus (et des constatations de la Commission européenne citées au point II.A), certaines modifications du registre de transparence pourraient être envisagées afin de remédier à celles-ci.

En cas de réforme ponctuelle du registre de transparence, il est ainsi proposé d'inclure dans les demandes d'inscription :

- Le nom du/de la député(e) que la personne (physique ou morale) compte rencontrer ;
- Le sujet de chaque rencontre ;
- La date de chaque réunion prévue ;
- Pour les personnes morales, un extrait des statuts relatif à l'objet social.

En cas de réforme plus conséquente du registre de transparence, il est proposé de s'inspirer du registre des entrevues mis en place au niveau du Gouvernement par l'article 5 de l'Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement.

Rapport adopté par la Conférence des Présidents en date du 13 mars 2025