



Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 04 novembre 2020

Ordre du jour :

Note de recherches sur la participation à distance et le vote à distance en séance plénière
- Présentation et examen de la note

*

Présents : Mme Diane Adehm, M. Carlo Back, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard,
M. Sven Clement, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, M. Léon
Gloden, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Marc Spautz
M. Gilles Baum, remplaçant de Mme Simone Beissel
Mme Stéphanie Empain, remplaçante de Mme Josée Lorsché
M. Gilles Roth, remplaçant de Mme Martine Hansen

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Marc Goergen, observateur

M. Laurent Scheeck, Secrétaire général

Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe

M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint

Mme Clémence Janssen-Bennynck, Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché

*

Présidence : M. Roy Reding, Président de la Commission

*

Note de recherches sur la participation à distance et le vote à distance en séance plénière

La commission procède à l'examen de la note élaborée par Mme Janssen-Bennynck.

Les représentants du groupe politique CSV (MM. Léon Gloden, Gilles Roth et Mme Octavie Modert) font part de la position de leur groupe politique. Pour ces orateurs, la présence physique des députés lors des séances plénières de la Chambre est impérative.

Cette nécessité découle d'abord d'une analyse juridique des différents articles de la Constitution et notamment des termes mêmes de l'article 62 (« La Chambre ne peut prendre de résolution qu'autant que la majorité de ses membres se trouve *réunie* »). Il est également renvoyé au commentaire de cet article par le Conseil d'Etat dans son ouvrage « Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution » (Luxembourg, 2006). La Haute Corporation précise, quant au quorum de présence, « qu'il s'agit de la présence physique du député dans la salle de séance de la Chambre » (voir p. 239). Cette interprétation de la notion « se trouve réunie » comme nécessitant une présence physique des députés était issue d'un consensus des membres de la Haute Corporation. Les termes de la Constitution sont d'interprétation stricte, même en face de l'évolution technologique. Cette façon de procéder était d'ailleurs celle de la Chambre lorsqu'elle a dû abroger l'article 63 de la Constitution afin de pouvoir introduire le vote électronique.

L'article 70 de la Constitution donne certes le pouvoir à la Chambre de déterminer le mode suivant lequel elle exerce ses attributions, mais le Règlement de la Chambre est en tout état de cause une norme juridique inférieure à la Constitution. Finalement, l'article 71 de la Constitution exige que « les séances de la Chambre (soient) tenues dans le lieu de la résidence de l'administration du Grand-Duché ». Ceci implique que les députés soient tous rassemblés en un même endroit, celui de la résidence de l'administration étatique. Pour l'analyse juridique de la présente problématique, qui concerne l'exercice de la puissance souveraine, il faut effectuer une lecture stricte du texte de la Constitution. Toute autre forme d'interprétation risquerait d'entraîner une insécurité juridique en cas de litige. Il faut absolument éviter de toucher aux principes constitutionnels du parlementarisme. La présence physique des députés est le corollaire du principe de la publicité des séances plénières du parlement. Lors de récentes discussions dans le cadre de la commission des institutions au sujet de la majorité qualifiée des 2/3, les membres de cette commission étaient d'accord que cette majorité impliquait en tout état de cause une présence physique de 40 députés. Le service juridique du Bundestag a encore clairement indiqué que le député dispose d'un droit de prendre la parole, un « Rederecht », qui est le corollaire de la présence physique du député. Toute modification du Règlement du parlement allemand nécessiterait une modification de la loi fondamentale. Il est encore argumenté que la présente crise sanitaire n'est pas la première de ce genre et que la Chambre n'a jamais envisagé de ne plus exiger la nécessaire présence physique des députés au parlement pour les séances plénières.

Si on essaie d'imaginer la pratique d'une participation de députés à la séance publique par visioconférence, qu'est-ce qui empêcherait les députés de s'entourer de leurs collaborateurs, alors que seuls les députés ont normalement accès à la salle plénière ? Pour quelle raison permettrait-on à des députés atteints du Covid 19 de participer à distance aux séances publiques et refuserait-on cette faculté aux députés atteints par d'autres maladies ? Pourquoi dès lors ne pas organiser des assermentations de nouveaux députés par visio ? Comment garantir qu'un vote d'un député à distance n'ait pas lieu sous pression ? Comment éviter à 100% des interférences techniques ou un hacking lors du vote à distance ? Le vote d'un député doit pouvoir être vérifiable. Comment être certain que le vote du député ait lieu sur le territoire national ?

Pour le groupe politique DP, M. Gilles Baum donne à considérer que les ordinateurs n'existaient pas il y a un siècle. Il faut tenir compte des possibilités techniques nouvelles dans le cadre d'une force majeure due à la pandémie actuelle. La modification du Règlement envisagée ne devrait valoir que pour la présente situation et pour les députés en quarantaine ou malades du Covid 19. Il ne s'agit en aucun cas de généraliser la participation des députés aux séances plénières par visioconférence. L'orateur renvoie à l'article 70 de la Constitution qui permet à la Chambre d'organiser ses travaux de façon autonome.

La position du groupe politique LSAP est défendue par MM. Georges Engel et Mars Di Bartolomeo. Les orateurs signalent qu'il ne s'agit en aucun cas d'une mesure pour la présente

majorité mais d'une mesure générale pour le parlement dans le cadre de la présente crise sanitaire. Il est évident que la majorité des députés représentant le quorum de présence doivent se retrouver physiquement dans la salle des séances. Il faut cependant donner la possibilité aux députés empêchés de participer à la séance. Il faut essayer de mettre en place ce mécanisme si les règles constitutionnelles le permettent. Il y a lieu d'interpréter la Constitution dans le cadre de notre époque. Les séances de la Chambre sont publiques si le public peut suivre les débats et les votes, et ce par les moyens techniques d'aujourd'hui. En ce qui concerne le lieu des séances, celles-ci ne doivent pas nécessairement se tenir à l'Hôtel de la Chambre. Elles ont déjà eu lieu par le passé à l'Hôtel de Ville de la capitale ou encore maintenant au Cercle municipal.

Mme Djuna Bernard explique la position du groupe politique Déi Gréng. L'oratrice se rallie aux explications de MM. Baum et Engel en insistant sur le fait que le quorum de présence doit être garanti par des députés présents physiquement dans la salle plénière. Il faut cependant donner aux députés, dans le cadre de la situation spéciale actuelle, la possibilité d'exercer leur mandat en utilisant des moyens de communication modernes.

Au nom de la sensibilité politique Déi Lénk, M. Marc Baum fait part de son scepticisme face à l'idée d'une participation de députés aux séances plénières par la voie de la visioconférence. La situation qui permettrait à un député de participer à la séance publique par visio est difficile à définir précisément. La sensibilité politique de l'orateur plaide en faveur de règles sanitaires permettant d'éviter ce scénario. M. Baum note qu'en tout état de cause le vote par procuration est possible et devrait permettre au parlement de fonctionner.

Pour la sensibilité politique des Piraten, M. Sven Clement note d'abord que la Chambre vient de voter une loi permettant aux enseignants et aux personnels de santé de pouvoir travailler s'ils se retrouvent en quarantaine, sous réserve de protections adéquates. Pour quelle raison faudrait-il dès lors des règles spéciales pour les députés ? Le député a d'ailleurs le droit constitutionnel de participer aux séances plénières de la Chambre. L'exercice du mandat ne peut être empêché par une quarantaine ou un isolement. Si jamais la Chambre optait pour une participation de certains députés par visioconférence aux séances plénières, la nature des débats changerait. Il est en outre difficile de garantir la publicité des débats par visioconférence. M. Clement se prononce contre la possibilité des procurations multiples. Tant que 31 députés ont la possibilité de participer aux débats de la Chambre, la question de la visioconférence ne se pose pas. Elle ne se poserait que si 31 députés étaient en isolement et donc éventuellement empêchés d'assister physiquement aux séances.

M. le Président de la commission n'est pas convaincu par l'argument de l'utilisation des moyens techniques nouveaux pour permettre aux députés d'assister autrement que physiquement aux séances plénières. Il note que des moyens plus traditionnels, tels que le courrier postal ou même le courrier à cheval, auraient déjà permis par le passé d'acheminer des bulletins de vote des députés à la Chambre. Pourtant, celle-ci n'a jamais envisagé cette mesure durant une crise sanitaire.

M. Léon Gloden est surpris par le concept d'interprétation de la Constitution dans le cadre de l'époque présente. Ceci rendrait toute modification de la Constitution superfétatoire.

M. le Président résume les débats comme suit :

- En ce qui concerne le quorum de présence, la présence physique des députés dans la salle où siège la Chambre est nécessaire.
- Les députés malades ou en quarantaine ont le droit de participer aux débats et aux votes. Un député ne peut être empêché d'exercer son mandat que s'il est touché par une mesure pénale, ou alors, éventuellement, en cas d'isolement.
- Pour quelle raison faudrait-il traiter différemment des députés touchés par le Covid 19 que ceux ayant attrapé une autre maladie ?

- Chaque député a la possibilité de donner une procuration à un autre député, même à un député qui n'est pas membre de son propre groupe. Rien n'empêche un député de voter d'abord en son nom personnel et ensuite par procuration pour un collègue empêché, ce vote par procuration pouvant parfaitement différer du vote émis en nom personnel.

Il s'avère donc parfaitement inutile d'introduire des règles exceptionnelles pour la présente crise sanitaire, surtout vu les différents articles constitutionnels évoqués.

M. Gilles Baum estime que la situation serait quand même délicate si un groupe entier était empêché de participer aux séances publiques. L'orateur estime que la Constitution donne plus de latitude d'interprétation. Le groupe politique DP va réexaminer la problématique et éventuellement soumettre une proposition de texte.

M. Georges Engel note que deux éléments nouveaux sont apparus dans le cadre de la présente discussion, à savoir la possibilité de donner une procuration à un député n'appartenant pas au même groupe et la permission pour un député en quarantaine de participer aux débats en séance plénière. L'orateur note qu'il semble y avoir consensus sur ce point. Il ne s'attend donc pas à une révolte si jamais cette situation devait se présenter. Ces points méritent donc réflexion. M. Mars Di Bartolomeo ajoute qu'il serait éventuellement indiqué que le député en quarantaine soit présent, mais dans une autre salle que la salle plénière. L'orateur est évidemment d'accord pour constater que la Constitution prime sur les autres normes juridiques.

M. Sven Clement conclut en constatant que le directeur de la Santé peut donner des dérogations de sorties aux personnes placées en quarantaine. De toute façon, le droit constitutionnel des députés de participer aux débats de la Chambre prime les dispositions des différentes lois relatives au Covid 19. Il est évident que des députés concernés devraient prendre des mesures pour se protéger et pour protéger les autres personnes présentes dans la salle plénière. Il faudrait analyser juridiquement la situation de députés isolés. Est-ce que cette mesure préventive pourrait empêcher des députés d'assister aux séances publiques ?

M. le Président note que les différents groupes et sensibilités vont réexaminer la présente problématique dans le cadre de leurs discussions internes. La commission décidera ensuite si une modification du Règlement est nécessaire ou non.

Luxembourg, le 16 novembre 2020

Le Secrétaire général adjoint,
Benoît Reiter

Le Président de la Commission du Règlement,
Roy Reding