



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 6 février 2023

Ordre du jour :

1. Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du gouvernement des informations et documents
La discipline parlementaire
La vérification des pouvoirs
Majorité, ordre du jour, procuration et quorum
Autres modifications techniques : Premier ministre, sessions, dépôt des projets de loi, vote nominal et renumérotation
Note sur la suppression des sessions
- Examen des points restés en suspens
2. 8127 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative à l'autonomie fonctionnelle et à l'organisation matérielle et financière de la Chambre des Députés
- Rapporteur : Monsieur Roy Reding
- Présentation et examen d'un projet de rapport
3. 8136 Proposition de modification de l'annexe 2 du Règlement de la Chambre des Députés
- Désignation d'un rapporteur

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, M. Mars Di Bartolomeo, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Cécile Hemmen, M. Fernand Kartheiser, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, Mme Nathalie Oberweis, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Simone Beissel, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert, M. Roy Reding, M. Marc Spautz, Mme Jessie Thill, membres de la Commission du Règlement

M. Max Agnes, Administration parlementaire
Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe
Mme Carole Closener, Administration parlementaire
Mme Clémence Janssen-Bennynck, Administration parlementaire
M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint
M. Laurent Scheeck, Secrétaire général

Excusés : Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué
Mme Danielle Wolter, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Roy Reding, Président de la Commission du Règlement et
M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle

*

1. Examen des notes – points restés en suspens

Les commissions procèdent à l'examen des points restés en suspens des différentes notes.

Note 1 : Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du gouvernement des informations et documents

Article A (3)

Ce paragraphe est adopté tel que modifié suite à une intervention de M. Léon Gloden :

« (3) Le droit aux documents **et aux informations** permet à chaque député de demander au Gouvernement les documents **et informations** qu'il estime nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire. »

Article B (2)

M. le Président de la commission du Règlement propose de supprimer la première phrase libellée comme suit :

« (2) Les documents communicables sont des documents qui engagent nécessairement l'État du Grand-Duché de Luxembourg. »

Cette définition restrictive des documents à communiquer ne correspond pas au texte de la constitution révisée qui dispose clairement que sont concernés « tous informations et documents ». M. Sven Clement opine dans le même sens.

La première phrase de ce paragraphe est dès lors supprimée.

Article B (3)

M. le Président de la commission du Règlement indique que le même raisonnement de droit constitutionnel doit s'appliquer en ce qui concerne le présent paragraphe. La future constitution ne prévoit pas de limite temporelle au sujet des documents à fournir par le gouvernement à la

demande des députés. Toute limitation dans le temps est donc anticonstitutionnelle. Alors que Mme Simone Beissel estime que le texte du Règlement doit faire du sens et pouvoir être appliqué dans la pratique, M. Sven Clement partage la position du président. Soit un document se trouve encore dans un service gouvernemental, soit il a été transféré aux archives nationales. Dans ce dernier cas, le gouvernement doit indiquer aux archives que les députés ont le droit de le consulter. Aucun argument concernant un document soi-disant introuvable n'est recevable. Mme Beissel demande encore si l'accord d'un ancien ministre est nécessaire pour que le gouvernement puisse transmettre le document dont il serait l'auteur au député. M. Roy Reding estime que tel n'est pas le cas. Il n'y a en l'espèce pas de problématique de protection des données personnelles.

Mme Josée Lorsché ne souhaite pas non plus limiter cet article au gouvernement en cours. Selon M. Léon Gloden, il faut prendre en considération le gouvernement en tant qu'organe étatique, sans en regarder la composition. Il y a donc en l'espèce une continuité juridique entre tous les gouvernements, quels qu'en soient les membres. L'orateur estime même que le fait de pouvoir fournir des documents de gouvernements précédents peut aider l'exécutif en place et lui permettre de mieux expliquer sa position. Si un document fourni est confidentiel, le respect de ce caractère s'impose au député. Il y a donc lieu de supprimer l'article B (3). Finalement, le président de la commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle donne à considérer que la future constitution révisée parle de tout document. L'orateur estime également que le gouvernement doit être considéré comme un organe étatique continu. Il ne faut pas, dans le cadre du Règlement de la Chambre, revenir en arrière par rapport à des droits constitutionnels clairement énoncés.

Ce paragraphe est dès lors supprimé.

Article C (1)

La modification proposée par M. Léon Gloden est adoptée et ce paragraphe est dès lors libellé comme suit :

Art. C.- (1) Toute requête doit indiquer le ou les documents sollicités **avec le plus grand degré de précision possible.**

Article D (3)

Les commissions reviennent sur le libellé du 4^e alinéa de ce paragraphe consacré aux documents confidentiels, initialement rédigé comme suit :

« Toute prise de photos ou tout autre technique de reproduction est interdite. La prise de notes est uniquement autorisée sous forme manuscrite. »

Lors de la réunion du 24 janvier 2023, M. Gloden avait fait remarquer que ce texte est inspiré des dispositions autrefois en vigueur auprès du cabinet d'instruction et qu'il devrait aujourd'hui être possible de faire des copies. M. le Secrétaire général avait opiné dans le même sens.

Suite à la réunion, le secrétaire général adjoint avait fait parvenir la proposition de texte suivante aux membres des commissions : « Les députés ont le droit de copier eux-mêmes de façon sécurisée les documents confidentiels. »

M. Léon Gloden se prononce contre la possibilité de prendre des photos des documents confidentiels, car il est toujours possible de perdre son téléphone portable. La confidentialité des documents pourrait ainsi être remise en cause. La réalisation de copies devrait cependant être permise. M. Sven Clement estime que les députés devraient dans cette hypothèse être équipés de façon à ce qu'ils puissent eux-mêmes sécuriser ces documents et en garantir la

confidentialité. Une nécessaire confiance doit s'installer entre le gouvernement et le parlement en ce qui concerne la gestion des documents confidentiels. Mme Clémence Janssen-Bennynck rappelle que la première phrase de l'article D (3) donne à la Conférence des présidents la compétence de prévoir les modalités selon lesquelles les documents confidentiels sont distribués.

M. Mars Di Bartolomeo estime qu'il n'est pas possible de limiter aujourd'hui la prise de notes à une forme manuscrite. Il faut certainement prévoir une possibilité de prise de notes à l'aide d'un ordinateur, position déjà affirmée par Mme Nathalie Oberweis. Le président de la commission des Institutions note cependant que le fait de permettre des reproductions de documents confidentiels peut présenter des risques sans introduction parallèle d'une solution digitalisée sécurisée, comme suggérée par M. Clement, permettant de détecter l'origine de fuites. En attendant la mise en place de cette solution, la Conférence des présidents doit pouvoir définir les modalités de consultation des documents confidentiels.

Suite à ces discussions, M. le Président de la commission du Règlement propose d'ajouter la phrase suivante, suite à la première phrase de l'article D (3), conformément à laquelle « les documents confidentiels obtenus sont distribués selon les modalités déterminées par la Conférence des Présidents » : « Sauf décision contraire de la Conférence des Présidents, toute prise de photos ou toute autre technique de reproduction est interdite, à l'exception de prises de notes. » Cette prise de notes pourra bien entendu être manuscrite ou être réalisée avec l'aide d'un ordinateur. Ce libellé laisse la possibilité à la Conférence d'adapter le mode de consultation des documents confidentiels en fonction des évolutions technologiques et de leur mise en place à la Chambre des Députés.

Ce libellé est adopté.

Article E (3)

Les commissions réaffirment leur accord avec la modification proposée par M. Léon Gloden à l'endroit de l'alinéa 1^{er}, libellé dès lors comme suit :

« (3) Lorsque, à l'occasion d'informations obtenues ou de documents consultés, un député acquiert la connaissance de **faits susceptibles d'être contraires au droit**, il est tenu d'en faire part au Président, qui en informe la Conférence des Présidents. Le cas échéant, il peut être décidé de saisir les instances juridictionnelles. »

M. le Président de la commission du Règlement propose encore de supprimer l'alinéa 3 de ce paragraphe, rédigé comme suit :

« Les dispositions du présent paragraphe sont applicables sans préjudice de celles du paragraphe 2 de l'article 23 du Code de procédure pénale, dès lors que les faits dont le député acquiert la connaissance sont susceptibles de constituer un crime ou un délit. »

M. Roy Reding cite une jurisprudence luxembourgeoise (voir annexe 1) selon laquelle un ministre n'est pas à considérer comme un corps constitué, alors que le gouvernement en est un. En transposant cette logique à la Chambre, un seul député ne saurait être considéré comme corps constitué et ne saurait donc être soumis à une obligation de dénonciation telle que figurant à l'article 23 (2) du code de procédure pénale. M. Gloden et Mme Beissel ne partagent pas ce point de vue. Alors que M. Gloden note que la jurisprudence citée est un jugement à l'encontre du gouvernement et n'est pas un jugement relatif à une autorité pouvant déclencher une dénonciation, Mme Beissel estime qu'un député est un corps constitué par délégation. Il est par ailleurs renvoyé à l'article de l'ancien procureur Jean Bour paru dans les Annales du droit luxembourgeois (voir annexe 2). Pourquoi ne pas soumettre cette question au Conseil d'Etat, comme le permet la nouvelle constitution révisée ?

M. Mars Di Bartolomeo estime que l'alinéa 3 est plutôt un rappel pour chaque député. Sa suppression pourrait laisser penser de manière erronée qu'une procédure purement interne remplace la disposition du code de procédure pénale.

Vu les différentes opinions exprimées sur l'interprétation de l'article 23 (2) du code de procédure pénale, les commissions décident de demander une interprétation au Conseil d'Etat, après l'entrée en vigueur de la constitution révisée au 1^{er} juillet.

En attendant, les commissions prennent acte de ces divergences et décident de maintenir l'alinéa 3.

Note 2 : La discipline parlementaire

Article A (1)

M. Léon Gloden demande que la possibilité du rappel à l'ordre en séance soit également applicable aux membres du gouvernement. M. Mars Di Bartolomeo partage cette position. Il en est de même pour Mme Simone Beissel qui estime qu'il s'agit d'une police de l'audience ou de la séance qui s'applique à toutes les personnes présente, au tribunal comme lors d'une séance de la Chambre. Mme Janssen-Bennynck rappelle que le président dispose d'un droit d'avertissement applicable également aux ministres et que la disposition présente ne concerne que le droit disciplinaire.

Suite à l'échange de vues, les commissions décident de rendre le rappel à l'ordre également applicable aux membres du gouvernement. Les mesures suivantes, en cas de récidive, ne concernent que les députés. Si un ministre devait récidiver, il appartiendrait au président de séance de suspendre la séance et de faire appel au président du gouvernement.

Article D (1)

Cet article est libellé comme suit :

« **Art. D.-** (1) La Conférence des Présidents invite le député concerné à présenter des observations écrites avant l'adoption de la décision. Elle peut, en outre, entendre le député concerné et à la demande de ce dernier, le député qu'il désigne pour l'assister. »

Lors d'une réunion antérieure, M. Roy Reding avait demandé que le député concerné soit obligatoirement entendu par la Conférence. Mme Beissel réitère sa position et explique qu'en matière disciplinaire, la personne concernée n'est entendue que si un besoin de clarification existe. M. Gloden note que tel est également le cas en matière de procédure administrative non contentieuse. Mme Lorsché se rallie à cette position.

Le verbe « pouvoir » est dès lors maintenu.

Article E. 6.

Le président de la commission du Règlement s'interroge sur la gravité de la sanction ne permettant plus à un député d'assurer son mandat, hormis sa participation aux votes. Mme Janssen-Bennynck explique que cette sanction existe dans d'autres parlements et qu'il a fallu dans le cadre de la proposition de texte trouver un équilibre entre l'efficacité d'une mesure disciplinaire et la garantie pour le député de pouvoir émettre son vote.

Le texte tel que proposé est dès lors maintenu.

Article G

Cet article est critiqué par plusieurs orateurs. Mme Simone Beissel estime que le Bureau n'est pas une instance d'appel de décisions de la Conférence. M. Roy Reding note que les deux instances dirigeantes de la Chambre sont maintenant composées d'un grand nombre de membres identiques. Mme Beissel se rallie à cette critique et déclare que la composition partiellement identique des deux organes rend la procédure proposée inappropriée. Pourquoi ne pas prévoir un recours externe auprès du tribunal administratif ou de la Cour constitutionnelle ?

M. Mars Di Bartolomeo plaide en faveur d'un recours interne. Vu les arguments fournis, il s'avère effectivement que le Bureau n'est pas l'instance adéquate. M. Gloden n'est pas en faveur d'un recours externe et propose de créer un organe disciplinaire interne ad hoc. M. Marc Spautz rappelle qu'autrefois les compositions respectives du Bureau et de la Conférence n'étaient pas identiques. L'orateur se rallie à l'idée d'un organe interne spécifique et propose une composition de cet organe avec des députés, d'anciens députés et des magistrats. Mme Beissel propose de faire éventuellement siéger le Bureau comme instance d'appel tout en excluant les membres de la Conférence des présidents ou alors de créer un organe mixte en partie composé de membres externes, comme le comité d'éthique par exemple.

Selon Mme Janssen-Bennynck, les voies de recours internes sont suffisantes, comme le confirme la jurisprudence *Karacsony c/ Hongrie*. L'idée de confier au Bureau la compétence d'instance d'appel en la matière vient du dispositif en place auprès du Parlement européen. En France, le juge administratif se considère comme étant incompétent pour recevoir un recours d'un député en la matière, vu la séparation des pouvoirs. Qu'en serait-il au Luxembourg ?

Sur proposition de M. Mars Di Bartolomeo, les commissions décident que le Bureau reste l'instance d'appel en matière disciplinaire, au Bureau de désigner toutefois en son sein une formation ou une sous-commission de 5 membres où ne siègent ni le président de la Chambre ni les membres de la Conférence des présidents. Cette formation disciplinaire peut être épaulée par le service juridique. Le texte sera amendé en conséquence.

Note 4 : Majorité, ordre du jour, procuration et quorum

Il est rappelé que concernant l'adoption de l'ordre des travaux en séance publique, la note de la cellule scientifique propose deux options :

- Option 1 : Le Président de la Chambre peut reporter le vote plus tard au cours de la séance ou l'inscrire à l'ordre du jour d'une séance suivante.
- Option 2 : Le Président peut faire procéder à la discussion des points figurant à l'ordre du jour, sans demander, par dérogation à l'article 35 bis (1), l'assentiment préalable de la Chambre sur l'ordre du jour proposé par la Conférence des Présidents.

M. Mars Di Bartolomeo plaide en faveur de l'option 2, permettant d'ouvrir une séance de la Chambre avec un ordre du jour défini par la Conférence des présidents. Si un vote est demandé, le quorum nécessaire doit être atteint pour que le vote puisse avoir lieu. Mais, faute de quorum au moment de la demande, la Chambre peut au moins débiter sa séance. M. Gloden se rallie à cette proposition. Si un député demande une modification de l'ordre du jour en l'absence de quorum, la Chambre peut débiter ses travaux. Le vote sur l'ordre du jour n'est toutefois que reporté au moment où le quorum a été atteint. Le droit du député de demander une modification de l'ordre du jour doit subsister en tout état de cause.

L'option 2 est dès lors adoptée.

2. 8127 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative à l'autonomie fonctionnelle et à l'organisation matérielle et financière de la Chambre des Députés

L'examen et l'adoption du projet de rapport sont reportés à une prochaine réunion.

3. 8136 Proposition de modification de l'annexe 2 du Règlement de la Chambre des Députés

Mme la Députée Martine Hansen, auteure de la présente proposition de modification, est désignée comme rapporteure.

4. 8042 Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés relative aux questions de confiance, aux motions de confiance, aux motions de censure et aux motions de méfiance

M. le Député Roy Reding est désigné comme rapporteur de la présente proposition de modification.

Luxembourg, le 15 février 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact