



Session ordinaire 2022-2023

BR, CC/ts

P.V. IR 10
P.V. REGL 01

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Commission du Règlement

Procès-verbal de la réunion du 24 janvier 2023

Ordre du jour :

1. Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du gouvernement des informations et documents
- Présentation et examen de la note
2. La discipline parlementaire
- Présentation et examen de la note
3. La vérification des pouvoirs
- Présentation et examen de la note
4. Majorité, ordre du jour, procuration et quorum
- Présentation et examen de la note
5. Autres modifications techniques : Premier ministre, sessions, dépôt des projets de loi, vote nominal et renumérotation
- Présentation et examen de la note
6. 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
- Désignation d'un rapporteur
- Présentation et examen de la proposition de modification

*

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, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Diane Adehm, M. André Bauler, M. Gilles Baum, Mme Simone Beissel, 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. Laurent Scheeck, Secrétaire général
Mme Isabelle Barra, Secrétaire générale adjointe
M. Benoît Reiter, Secrétaire général adjoint
Mme Carole Closener, Administration parlementaire
M. Max Agnes, Administration parlementaire
Mme Clémence Janssen-Bennynck, Administration parlementaire
Mme Racha El Herfi, Administration parlementaire
M. Basile Ridard, Expert externe

Excusés : M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
M. Sven Clement, observateur délégué
M. Sven Clement, membres de la Commission du Règlement
Mme Myriam Cecchetti, observateur délégué
Mme Danielle Wolter, Administration parlementaire

*

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

*

M. le Président Mars Di Bartolomeo se réfère à la **note sur la suppression des sessions parlementaires** rédigée par la secrétaire générale adjointe. Vu que la notion de session parlementaire disparaît dans le cadre de la constitution telle que révisée entrant en vigueur le 1^{er} juillet 2023, il y a lieu de décider ce qu'il advient de la session parlementaire en cours. Selon Mme Isabelle Barra, cette question relève de l'organisation interne de la Chambre. L'entrée en vigueur du nouveau système peut être reportée au début de la nouvelle législature.

La note soulève une deuxième question importante, à savoir celle du maintien, ou non, de la rentrée parlementaire fixée au deuxième mardi du mois d'octobre. Celle-ci n'est plus obligatoire, mais pourrait être maintenue afin de perpétuer une tradition ancrée dans la vie parlementaire. La commission reviendra sur cette note en l'examinant avec la note de la cellule scientifique sur les autres modifications techniques.

La commission procède à l'examen des différentes notes fournies par la cellule scientifique.

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

M. le Député Roy Reding se réfère tout d'abord à l'article B (3), dont le libellé proposé est le suivant : « (3) Les documents communicables sont ceux établis lors de la législature en cours, sauf s'il s'agit d'obtenir un document établi antérieurement en vue de contrôler l'action du Gouvernement en place. »

L'orateur rappelle que le texte du futur article 75 de la Constitution permet de « requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ». La proposition de texte concernant le règlement de la Chambre reste bien en-deçà des dispositions de la Constitution. Il y a une contradiction nette entre ces deux textes, la norme hiérarchiquement inférieure restreignant des droits conférés par une norme juridique supérieure. Le texte proposé risque d'être anticonstitutionnel.

Mme Clémence Janssen-Bennynck rappelle que les textes proposés par la cellule font suite à des compromis politiques déjà acquis au niveau du Bureau et de la Conférence des présidents. La Constitution est un texte général dont le règlement doit préciser les modalités d'application. Mme la Députée Simone Beissel argumente également en ce sens et rappelle que le compromis avait pour but de limiter la communication de documents au gouvernement en place depuis 2013. M. le Président note que ce but n'est pas atteint par le texte proposé, qui évoque la législature en cours.

M. le Député Léon Gloden fait des observations relatives à cinq articles :

- A (3) : Il faudrait préciser dans ce paragraphe qu'il s'agit d'un droit aux documents et aux informations.
- B (3) : Le libellé de ce paragraphe est trop restrictif et peut être problématique, notamment si un document actuel renvoie à de la documentation déjà ancienne.
- C (1) : Selon ce paragraphe, « toute requête doit indiquer précisément le ou les documents sollicités ». Cette exigence risque d'anéantir dans la pratique le droit constitutionnel. Il s'agit d'une copie d'une disposition du droit civil sur les pièces à demander et visant à éviter les « fishing expeditions ». En matière de contrôle du gouvernement par les députés, ces derniers doivent pouvoir exercer leurs droits, même si la dénomination exacte du document leur est inconnue.
- D (3), 4^e alinéa : Le texte proposé est libellé comme suit : « Toute prise de photos ou tout autre technique de reproduction est interdite. La prise de notes est uniquement autorisée sous forme manuscrite. » Ce genre de disposition était autrefois en vigueur dans le cadre de la consultation des dossiers par des avocats auprès du cabinet d'instruction. Aujourd'hui, la possibilité de faire des copies existe. On devrait pouvoir arriver à cette solution dans le cadre du présent texte. L'orateur rappelle que les députés sont liés par une obligation de confidentialité.
- E (3) : La proposition de texte est ainsi rédigée : « (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. » La terminologie de « faits susceptibles d'être contraires au droit » est étrange. Ne faudrait-il pas faire référence plutôt à des faits susceptibles d'être illégaux ou de présenter un caractère illégal ? La procédure définie dans le cadre de cet article est également assez lourde. Il faut également s'interroger sur l'articulation de la présente disposition avec l'article 23 paragraphe 2 du code de procédure pénale. Il faudrait soit supprimer le présent alinéa soit se référer uniquement au code de procédure pénale.

M. le Secrétaire général fournit les trois précisions suivantes :

- Le libellé de l'article B (3) constitue une formule de compromis, en ce sens que le périmètre des documents communicables est effectivement limité par le texte proposé à la législature en cours, « sauf s'il s'agit d'obtenir un document établi antérieurement en vue de contrôler l'action du Gouvernement en place. » M. Laurent Scheeck ajoute que le gouvernement a déjà fourni à la Chambre des documents plus anciens.
- La remarque de M. Gloden sur la seule prise de note sous forme manuscrite est pertinente (article D (3), 4^e alinéa). Dans le cadre de la consultation d'un dossier récent, les députés ont effectivement dû recopier à la main les pièces pertinentes. Une modification du texte pourrait être envisagée.
- En ce qui concerne l'article C (1) visant à interdire les « fishing expeditions », on pourrait imaginer un libellé alternatif exigeant « le plus grand degré de précision possible ».

M. le Président Roy Reding réitère son souci de ne pas adopter un texte du règlement interne qui serait contraire à la constitution. L'orateur se demande par ailleurs si tout député peut être

considéré comme étant une autorité constituée au sens de l'article 23 paragraphe 2 du code de procédure pénale. Le secrétariat recherchera une note déjà ancienne contenant des éléments à ce sujet.

M. le Président Mars Di Bartolomeo estime que le compromis politique à l'origine de la proposition de texte doit être clairement documenté. Mme Simone Beissel note que des documents antérieurs à la législature en cours peuvent être l'objet de demandes et donc être fournis aux députés si cela fait du sens dans le cadre d'un contrôle sur le gouvernement en place. Mme la Députée Josée Lorsché demande si les discussions dans le cadre du Bureau sur la présente problématique ont bel et bien donné lieu à un compromis politique tel que figurant dans la proposition de texte. Ce point mérite d'être vérifié. M. le Député Charles Margue est également interpellé par le risque d'inconstitutionnalité du futur texte réglementaire. L'orateur demande cependant si les nouvelles dispositions peuvent être appliquées rétroactivement. Le but des nouvelles possibilités de contrôle accordées à la Chambre dans le cadre des révisions constitutionnelles est bien de renforcer le parlement à l'avenir. Il ne s'agit pas de lancer une opération de « Vergangenheitsbewältigung ». On tourne la page et on aborde une nouvelle façon de travailler.

Selon le président de la commission du Règlement, la rétroactivité n'est pas possible en droit civil, alors qu'elle l'est dans le cadre du droit pénal, si la disposition est favorable pour les personnes intéressées. Dans le cadre du présent texte cependant, on se situe dans le cadre du droit constitutionnel. Un gouvernement peut se retrouver lié par un ou des documents établis par ses prédécesseurs. Il y a lieu également de se demander ce qu'il advient si un député souhaite obtenir la communication de documents afin de réaliser des investigations historiques sur des dossiers d'importance nationale.

M. le Président Mars Di Bartolomeo estime que le délai de 5 jours endéans duquel une réunion devrait être organisée avec le Premier Ministre et le Ministre chargé des relations avec le parlement est trop strict. Le président Reding propose de prévoir une réunion « dans le mois ». Cette proposition trouve l'accord des commissions. M. Di Bartolomeo ajoute qu'il faut se demander quelles parties du texte proposé sont nécessaires pour atteindre le but recherché, qui est de renforcer pour l'avenir le contrôle du parlement sur le gouvernement. Il faut soit trouver une formulation adéquate du texte, soit supprimer l'article B (3).

Les commissions marquent d'ores et déjà leur accord de principe avec des modifications à apporter aux articles A (3), C (1) et D (3), 4^e alinéa (voir interventions de MM. Gloden et Scheeck).

M. le Député André Bauler demande si les délais prévus en matière de mise à disposition d'archives ne jouent pas dans le cadre du présent cadre constitutionnel de demandes de documents et d'informations. M. Roy Reding estime qu'en effet les droits constitutionnels des députés l'emportent sur les délais prévus dans la législation sur les archives. Le secrétaire général rappelle dans ce cadre l'obligation de confidentialité.

2. Note sur la discipline parlementaire :

Le président de la commission du Règlement critique la rédaction de l'article D (1), en ce sens qu'il estime que la Conférence des présidents devrait obligatoirement entendre le député concerné si ce dernier en formulait la demande. Or, le texte proposé indique qu'« elle peut » entendre le député. M. Reding estime qu'il y a un droit à être entendu, vu notamment les sanctions potentiellement importantes. Il suggère donc d'écrire « elle doit ». Mme la Députée Simone Beissel ne partage pas cette analyse. L'oratrice estime qu'une obligation d'entendre le député concerné ne serait pas compatible avec la logique de la procédure disciplinaire.

L'autorité compétente doit seulement pouvoir récolter des informations supplémentaires, si elle estime l'écrit incomplet.

M. le Député Léon Gloden note la différence entre les mesures immédiates à prendre au cours d'une réunion et les sanctions disciplinaires. L'orateur demande si les mesures immédiates ne doivent pas être également applicables aux membres du gouvernement, au cours d'une séance publique par exemple. Le président Reding opine dans le même sens.

Mme Clémence Janssen-Bennynck rappelle la source d'inspiration de la proposition de texte, à savoir le règlement interne du parlement européen. Les députés sont les sujets de ce règlement, sauf en cas d'interruption de la séance. Il faut distinguer les mesures immédiates des sanctions plus lourdes à prononcer ultérieurement par la Conférence des présidents. Vu la jurisprudence *Karacsony* de Cour européenne des droits de l'homme, un recours interne a été prévu. Suite à une question de M. Reding, l'oratrice estime qu'un recours interne est suffisant afin de garantir un procès équitable.

Le président Reding déclare que l'absence du droit d'être entendu en première instance peut ne pas garantir un procès équitable. L'orateur s'étonne également de la contradiction entre la procédure devant la Conférence, où le député peut être entendu, et celle prévue devant le Bureau, qui doit entendre le député concerné (voir article G). Mme Beissel rétorque qu'une obligation d'entendre le député en première instance supprime la justification de la procédure écrite.

Alors que M. Léon Gloden note qu'il n'y a pas non plus d'obligation d'être entendu dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse, M. Reding estime que la présente procédure est justement une procédure contentieuse. M. Gilles Roth donne à considérer que l'on peut observer un glissement des sanctions disciplinaires vers des sanctions pénales et qu'il serait donc plus juste de créer une obligation d'entendre le député. Le président Di Bartolomeo estime que ce point mérite réflexion avant une prise de décision définitive.

En tant qu'ancien président de la Chambre, M. Di Bartolomeo salue le toilettage de la partie du règlement consacrée aux sanctions disciplinaires, outre l'introduction de dispositions spécifiques en relation avec la confidentialité de documents fournis par le gouvernement. Suite à une question de l'orateur, Mme Janssen-Bennynck fait remarquer que la nouvelle proposition de texte permettra au président de séance d'effectuer un premier rappel à l'ordre, sans inscription au procès-verbal. Ceci n'est pas prévu par l'actuel règlement, qui ne prévoit qu'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Pour M. Reding, un président de séance peut lancer un avertissement à un orateur, même sans base juridique inscrite dans le texte du Règlement.

Mme la Députée Martine Hansen revient à la possibilité d'appliquer les mesures immédiates également aux membres du gouvernement. Selon M. Reding, le règlement encadre le déroulement des séances et réunions de la Chambre et le comportement de toutes les personnes y participant, donc également celui des ministres. M. Di Bartolomeo pense qu'un rappel à l'ordre peut aussi être prononcé à l'égard des membres du gouvernement. Par contre, un autre type de sanction, une exclusion de la séance par exemple, ne pourrait être prononcé envers un ministre. Le Président de la Chambre pourrait saisir le Premier Ministre, responsable de la bonne marche du gouvernement, afin que celui-ci prenne les mesures nécessaires. M. Reding exprime ses doutes face à cette idée, vu que le Premier Ministre ne peut pas toujours être présent lors des séances de la Chambre. Selon le président de la commission du Règlement, le Président de la Chambre est en charge de l'ordre des séances, il est le modérateur des débats auxquels participent à la fois des députés et des ministres. Ce point sera tranché au cours d'une prochaine réunion.

*

Les commissions procèdent ensuite à un **échange de vues sur la confidentialité des notes**. Suite à plusieurs interventions, il est retenu que les notes resteront confidentielles jusqu'à la prise de décision. En l'état, ces notes peuvent être communiquées aux collaborateurs des députés ainsi que des groupes et sensibilités. Afin d'assurer la compréhension des débats retranscrits dans les procès-verbaux, les notes seront annexées aux projets de procès-verbaux, mais ces derniers ne seront adoptés et publiés qu'une fois les décisions prises. A ce moment, les notes perdront leur caractère confidentiel.

Suite à une proposition de M. André Bauler, le secrétariat veillera à ce que le caractère confidentiel des documents ressorte des courriels adressés aux députés.

*

La prochaine réunion jointe est fixée au 31 janvier 2023 à 15.30 heures. Elle aura lieu par visioconférence.

Luxembourg, le 30 janvier 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexes :

1. Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du gouvernement des informations et documents
2. La discipline parlementaire

Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents

Résumé

- Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents est reconnu explicitement par le point 3° de l'alinéa premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle.
- Ce droit, qui confère des prérogatives spécifiques aux députés strictement distinctes de celles reconnues à tout citoyen par la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, doit être organisé par le Règlement de la Chambre des Députés.
- En conséquence, il est proposé d'insérer un nouveau chapitre intitulé « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents » dans le titre III du Règlement, qui pourrait être renommé « Du contrôle de l'action du Gouvernement ».
- Cette proposition de nouveau chapitre est structurée en six articles, consacrés respectivement à la distinction entre droit à l'information et droit aux documents (1), aux types de documents concernés (2), aux modalités de demande d'accès aux documents (3), aux modalités de consultation des documents (4), aux modalités d'exploitation des informations contenues dans ces documents (5) et à la distinction entre les droits aux informations et documents reconnus aux députés dans le cadre de cette procédure, d'une part, et dans le cadre d'autres procédures spécifiques, d'autre part (6).
- La proposition de nouveau chapitre est une première mouture de texte, qui est bien entendu soumise à l'appréciation des députés. Dans la mesure où le texte du Règlement relatif au droit de la Chambre des Députés de requérir des informations et documents implique plusieurs décisions de nature politique, ce texte doit être envisagé comme **ayant pour principale ambition de structurer la réflexion et d'approfondir la discussion consacrée à cette thématique.**
- Le présent résumé contient quelques-unes des idées principales de la proposition de texte. Pour les détails, il convient de se reporter au deuxième paragraphe de la note.
- Au terme de la proposition de texte, chaque député dispose d'un droit à l'information et d'un droit aux documents qu'il peut exercer dès lors qu'il les estime nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire. Le droit aux documents peut également être exercé par une commission parlementaire ou par la Chambre des Députés, cette dernière pouvant le faire par l'adoption d'une motion en séance publique.
- Le droit à l'information renvoie aux explications fournies par voie écrite ou orale par le Gouvernement, tandis que le droit aux documents fait référence aux documents sous forme papier ou électronique, d'enregistrements sonores ou vidéos transmis par le Gouvernement.

- Les documents communicables sont ceux qui comportent des clauses juridiquement contraignantes portant engagement de l'État. Ils peuvent être des documents non confidentiels ou des documents confidentiels, auquel cas ils peuvent être des contrats ou conventions conclus au nom de l'État. Les documents communicables correspondent en principe à ceux établis lors de la législature en cours, sauf s'il s'agit d'obtenir un document établi antérieurement en vue de contrôler l'action du Gouvernement en place.
- Le Gouvernement ne doit pas noircir de données contenues dans les documents communicables. Il ne peut être fait exception à cette règle qu'en vue d'assurer la protection des données personnelles et sous réserve que les données personnelles noircies ne sont pas essentielles à l'exercice du contrôle parlementaire.
- La demande de documents faite par une commission, par un ou plusieurs députés ou par la Chambre des Députés doit indiquer précisément le ou les documents sollicités. Lorsqu'un document confidentiel est demandé par une commission ou alors par un ou plusieurs députés, la Conférence des Présidents en est préalablement informée.
- La consultation des documents confidentiels est limitée aux députés et leur confidentialité doit être préservée. Ainsi, avant de consulter un document confidentiel, les députés sont informés des responsabilités qui leur incombent en ce qui concerne la protection de cette confidentialité. La reproduction de documents confidentiels est interdite, sauf prises de notes sous forme manuscrite. Différentes mesures destinées à protéger les documents confidentiels au sein de la Chambre des Députés sont imaginées : à titre d'illustration, les documents confidentiels sont conservés dans un coffre-fort.
- L'exploitation des informations ou documents obtenus par les députés est aussi précisément encadrée. Pour ce qui est des informations ou documents confidentiels, les députés doivent préserver cette confidentialité, même lorsqu'ils ne sont plus députés. Ils sont passibles des sanctions disciplinaires prévues par le chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre, qui devra être modifié en conséquence.
- L'arrêt de la Cour administrative « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias » du 26 janvier 2021 est une décision majeure concernant le présent sujet. L'un des apports principaux de cet arrêt est de reconnaître le député, pour les contrats conclus au nom de l'État, non pas en tant que tiers par rapport à l'État du Grand-Duché de Luxembourg (qui est l'une des parties au contrat), mais, *a contrario*, en tant que représentant de l'État du Grand-Duché de Luxembourg.
- Considérant que le député est un représentant de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, l'arrêt « Clement » consacre le droit du député individuel d'avoir accès aux contrats conclus au nom de l'État, tout en le soumettant à la même obligation de confidentialité que les membres du Gouvernement les ayant conclus.
- Le Luxembourg n'est pas le seul pays d'Europe à reconnaître dans un texte constitutionnel le droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents. L'analyse comparative montre, d'une part, que ce droit est prévu par d'autres systèmes étrangers, comme par exemple la Roumanie, les Pays-Bas, la Norvège, la Finlande ou encore la Grèce, et d'autre part, que ce droit est entendu assez largement au sein de ces pays.

La révision constitutionnelle de 2022 reconnaît le droit pour la Chambre des Députés de requérir des informations et documents dans le cadre de l'exercice de sa fonction de contrôle

du Gouvernement (§1). La brièveté de la formulation retenue conduit à devoir en détailler les concrétisations dans une proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés (§2). Si ce droit de requérir des informations et documents a été ajouté dès juin 2019 dans le texte en discussion de la révision constitutionnelle, il a été consacré ultérieurement par la jurisprudence : l'important arrêt n° 44997C de la Cour administrative du 26 janvier 2021 « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias » fait droit, en effet, à la demande d'un député adressée au Premier Ministre de lui communiquer des documents confidentiels liant l'État du Grand-Duché de Luxembourg à une entreprise privée (§3). Au-delà de l'exemple luxembourgeois, quelques constitutions étrangères consacrent explicitement le droit parlementaire de requérir des documents et informations de la part du Gouvernement (§4).

§1. Fondements constitutionnels tels qu'issus de la proposition de révision constitutionnelle	10
§2. Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés	12
A. Texte de la proposition	12
B. Commentaire des articles	14
§3. Analyse de l'arrêt « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias » du 26 janvier 2021	23
A. Résumé des faits, du problème de droit et de la solution	23
B. Le député, organe de l'État, en droit d'obtenir la communication des documents nécessaires à l'exercice de son contrôle parlementaire	24
C. Les exigences et obligations entourant l'accès du député aux documents	25
§4. État des lieux comparatif	25
A. Droit roumain	26
B. Droit néerlandais	27
C. Droit norvégien	27
D. Droit finlandais	29
E. Droit grec	30
F. Quelques brèves conclusions	30

Dans sa fonction de service de recherche et d'expertise, la Cellule scientifique établit des documents de recherche destinés à l'usage parlementaire. Ces documents sont protégés par le droit d'auteur détenu par la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

§1. Fondements constitutionnels tels qu'issus de la proposition de révision constitutionnelle

Art. 62. La Chambre des Députés représente le pays. Elle exerce le pouvoir législatif. **Elle contrôle l'action du Gouvernement. [...]**

Art. 75. Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 62, la Chambre des Députés peut :

- 1° demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ;
- 2° adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre ;
- 3° requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ;**
- 4° adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement

L'exercice de ces prérogatives est organisé par le Règlement de la Chambre des Députés.

L'article 62 de la révision constitutionnelle¹ reconnaît explicitement la mission de la Chambre des Députés de contrôler l'action du Gouvernement. L'article 75 de la révision constitutionnelle² précise l'étendue de cette mission de contrôle en consacrant quatre droits au profit de la Chambre des Députés : le droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents est affirmé directement au point 3° de l'alinéa premier de l'article 75. Le deuxième alinéa de l'article 75 précise que l'exercice de ce droit est organisé par le Règlement de la Chambre des Députés.

L'examen de la genèse du point 3° de l'alinéa premier de l'article 75 révèle que celui-ci a été introduit par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle par le biais d'un **amendement adopté en 2019**. D'un point de vue chronologique, l'insertion dans le texte constitutionnel de ce nouveau droit n'est donc **pas intervenue en réaction à la jurisprudence « Sven Clement » du 26 janvier 2021**, mais **elle l'a, au contraire, précédée**. A l'origine de ce dispositif fondamental figure la Commission de Venise. Citant les exemples néerlandais et norvégien, la Commission de Venise recommandait, en effet, dans son avis du 18 mars 2019, l'ajout d'une disposition « selon laquelle les membres de la Chambre des Députés ont le droit d'obtenir de ceux-ci les informations requises comme moyen essentiel de contrôle

¹ Art. 62, d'après le texte coordonné et renuméroté de la Constitution contenu dans l'annexe du rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sous la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 24 et s. L'article 62 correspond à l'article 50 suivant le texte coordonné de la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 21-22.

² Art. 75, d'après le texte coordonné et renuméroté de la Constitution contenu dans l'annexe du rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sous la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 24 et s. L'article 75 correspond à l'article 63 suivant le texte coordonné de la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 21-22.

parlementaire »³. S'inspirant notamment de la Constitution roumaine⁴, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a donné suite à cette suggestion de la Commission de Venise **lors de la réunion du 14 juin 2019**⁵. La teneur du texte de départ, très proche de celle du texte actuel, disposait que « la Chambre des Députés reçoit, de la part du Gouvernement, les informations et les documents requis dans le cadre de l'exercice de ses attributions »⁶. Les échanges entre le Conseil d'État et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle⁷ ont, *in fine*, abouti au texte actuel du point 3° de l'alinéa premier de l'article 75. Cette insertion témoigne de ce que la Commission des Institutions était désireuse de « consacrer le rôle actif de la Chambre des Députés »⁸ vis-à-vis du Gouvernement.

Au sein du point 3° de l'alinéa premier de l'article 75, la double référence aux « informations » et aux « documents » renvoie à **deux éléments clairement distincts** : les informations correspondent à des explications fournies par voie écrite ou orale par le Gouvernement, tandis que les documents correspondent à des textes sous forme papier ou électronique, des enregistrements sonores ou vidéos transmis par le Gouvernement. Cette distinction entre d'une part, le droit aux informations et d'autre part, le droit aux documents, a d'ailleurs aussi été mise en évidence par le Gouvernement dans sa prise de position sur la proposition de révision constitutionnelle 7777. Très réservé sur la constitutionnalisation de ce nouvel instrument du contrôle parlementaire, le Gouvernement regrettait que « le texte de l'article 63 [article 75 de la révision constitutionnelle d'après le texte coordonné et renuméroté de la Constitution] [...] consacre non seulement le droit de la Chambre des Députés d'obtenir des informations de la part du Gouvernement [...], mais [qu'en outre] il étend ce droit même au-delà de simples informations en octroyant au Parlement le droit de demander également les documents détenus par le Gouvernement »⁹.

En tant qu'il consacre le droit de requérir **à la fois des informations et des documents, non confidentiels mais aussi confidentiels**, le texte constitutionnel se distingue donc de l'arrêt « Sven Clement », qui concerne essentiellement l'accès aux contrats et conventions confidentiels.

³ Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en date du 18 mars 2019, doc. parlementaire n° 6030/28, p. 14, para. 83 ; voir déjà aussi : Avis intérimaire de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en date du 14 décembre 2009, doc. parlementaire n° 6030/07, p. 15, para. 104. Pour plus de détails sur les systèmes néerlandais et norvégien, voir, au sein de ce document, le §4.

⁴ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2019 dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, P.V. IR 21, p. 2. Pour plus de détails sur le système roumain, voir, au sein de ce document, le §4.

⁵ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 14 juin 2019 dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, P.V. IR 22., p. 3.

⁶ Le texte de départ est, en 2019, contenu à l'alinéa 4 de l'article numéroté 74. Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution en date du 10 juillet 2019, doc. parlementaire n° 6030/30, p. 4.

⁷ Quatrième avis complémentaire du Conseil d'Etat en date du 11 février 2020, doc. parlementaire n° 6030/32, pp. 6-7 ; Proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution en date du 29 juin 2021, doc. parlementaire n° 7777/01.

⁸ Proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution en date du 29 juin 2021, doc. parlementaire n° 7777/01, pp. 12-13.

⁹ Prise de position du Gouvernement sur la proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution en date du 29 juillet 2021, doc. parlementaire n° 7777/02, p. 3.

§2. Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés

Après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle, des dispositions devront être insérées dans le Règlement de la Chambre des Députés pour préciser ce droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents.

Le texte de la proposition et les commentaires ci-dessous rédigés ont mobilisé **comme base de travail les discussions intervenues lors de réunions du Bureau et de la Conférence des Présidents¹⁰ et se fonde par conséquent sur les compromis qui apparaissent déjà acquis entre les groupes et sensibilités politiques**. Le texte de la proposition est **une première mouture de texte** destinée à guider les réflexions. Dans la mesure où le texte du Règlement relatif au droit de la Chambre des Députés de requérir des informations et documents implique plusieurs décisions de nature politique, ce texte doit être envisagé comme **ayant pour principale ambition de structurer la réflexion et d'approfondir la discussion consacrée à cette thématique**. Ce droit confère des prérogatives spécifiques aux députés, strictement distinctes de celles reconnues à tout citoyen par la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte.

A. Texte de la proposition

Il est proposé de modifier l'intitulé du titre III : en lieu et place de « Des questions, des motions, des résolutions, des interpellations et des débats », l'intitulé du titre III, qui contient les différentes dispositions relatives au contrôle parlementaire, pourrait devenir « Du contrôle de l'action du Gouvernement ». La proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés consiste à ajouter un nouveau chapitre dans le titre III, dont l'intitulé pourrait être « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents ».

Chapitre XX « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents »

Art. A.- (1) Chaque député a le droit de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents.

(2) Le droit à l'information permet à chaque député de demander au Gouvernement les explications qu'il estime nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire.

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

Art. B.- (1) Les documents susceptibles d'être transmis par le Gouvernement aux députés peuvent être des textes sous forme papier ou électronique, des enregistrements sonores ou vidéos.

(2) Les documents communicables sont des documents qui engagent nécessairement l'État du Grand-Duché de Luxembourg. Ils peuvent être ou non des documents

¹⁰ Voir, en particulier : Procès-verbal de la réunion du Bureau et de la Conférence des Présidents du 27 juillet 2021, P.V. BUR 45 ; P.V. CP 36 ; Procès-verbal de la réunion du Bureau et de la Conférence des Présidents du 22 octobre 2021, P.V. BUR 01 ; P.V. CP 02.

confidentiels. Les documents confidentiels concernés peuvent être des contrats ou conventions conclus au nom de l'État du Grand-Duché de Luxembourg.

(3) Les documents communicables sont ceux établis lors de la législature en cours, sauf s'il s'agit d'obtenir un document établi antérieurement en vue de contrôler l'action du Gouvernement en place.

(4) Les données contenues dans les documents communicables ne peuvent être noircies par le Gouvernement, sauf en vue d'assurer la protection des données personnelles. Les données personnelles ne peuvent être noircies si elles sont essentielles à l'exercice du contrôle de l'action du Gouvernement.

Art. C.- (1) Toute requête doit indiquer précisément le ou les documents sollicités.

(2) Toute demande de documents faite par une commission ou par un ou plusieurs députés est adressée par écrit au Président de la Chambre.

Une demande de documents peut également être faite par la Chambre des Députés, qui doit adopter une motion présentée dans les conditions déterminées à l'article 85 du présent Règlement

(3) La demande de documents faite par une commission ou par un ou plusieurs députés est transmise par le Président au Premier Ministre et au Ministre aux Relations avec le Parlement. Si la demande de documents concerne des documents confidentiels, elle est transmise après en avoir informé la Conférence des Présidents.

La motion visant à demander au Gouvernement des documents est également transmise par le Président au Premier Ministre et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Art. D.- (1) Les documents sont consultés au sein de la Chambre ou par une voie numérique sécurisée.

(2) Les documents non confidentiels obtenus peuvent être consultés librement par la commission à l'origine de la demande ou par tout député.

(3) Les documents confidentiels obtenus sont distribués selon les modalités déterminées par la Conférence des Présidents. Ils peuvent être consultés par une commission siégeant à huis clos ou par tout député dans une salle de lecture de la Chambre gardée par un membre de l'administration parlementaire.

La consultation des documents confidentiels est réservée aux députés.

Avant de consulter un document confidentiel, les députés sont informés des responsabilités qui leur incombent pour préserver cette confidentialité.

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

Ces documents confidentiels sont conservés à la Chambre dans un coffre-fort.

Art. E.- (1) Tout député qui a obtenu des informations ou consulté des documents, qu'ils soient ou non confidentiels, est autorisé à en faire part à d'autres députés.

(2) Tout député ayant eu connaissance, directement ou indirectement, d'informations ou de documents confidentiels, est chargé de préserver cette confidentialité, même lorsque son mandat a cessé.

Toute divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels est interdite sous peine des sanctions disciplinaires prévues au chapitre 9 du titre I du présent Règlement.

(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.

A la demande d'un ou de plusieurs députés, une réunion avec le Premier Ministre et le Ministre aux Relations avec le Parlement peut être organisée endéans un délai de cinq jours ouvrables.

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.

Art. F.- Les dispositions du présent chapitre sont applicables sans préjudice des droits aux informations et documents garantis aux députés et des règles spécifiques prévues par d'autres dispositions, en particulier la loi du XX XX 202X sur les enquêtes parlementaires, la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité et la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État.

B. Commentaire des articles

Il est prévu d'intégrer dans le Règlement de la Chambre des Députés un nouveau chapitre intitulé « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », qui s'inscrit dans le cadre du Titre III, dont le nouvel intitulé serait « Du contrôle de l'action du Gouvernement ». Ce nouveau chapitre est composé de six nouveaux articles, le premier concernant la distinction entre droit à l'information et droit aux documents, le second concernant les types de documents concernés, le troisième concernant les modalités de la demande d'accès aux documents, le quatrième concernant les modalités de consultation des documents, le cinquième concernant les modalités d'exploitation des informations contenues dans ces documents et le sixième concernant la distinction entre les droits aux informations et documents reconnus aux députés dans le cadre de cette procédure, d'une part, et dans le cadre d'autres procédures spécifiques, d'autre part. Ces dispositions nouvelles appellent les commentaires suivants :

Article A

Cet article du Règlement de la Chambre des Députés consacre le droit de requérir du Gouvernement tous informations et documents. Non prévu jusqu'alors par le droit luxembourgeois¹¹, cette prérogative parlementaire résulte directement du point 3° de l'alinéa

¹¹ Une jurisprudence récente a toutefois consacré le droit du député d'accéder aux documents. Voir, à cet égard, l'important arrêt de la Cour administrative du 26 janvier 2021 « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », qui a fait droit à la demande d'un député adressée au Premier Ministre de lui communiquer des contrats confidentiels liant l'État du Grand-Duché de Luxembourg à une entreprise privée.

premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle¹². L'article A apporte des précisions sur l'application des nouvelles dispositions constitutionnelles, en distinguant d'une part le droit général à l'information, qui permet à tout député de solliciter le Gouvernement pour obtenir des explications sur son action, et d'autre part le droit d'accès aux documents, qui peut être exercé par tout député afin de se faire communiquer des documents nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire.

Sur le paragraphe 1 de l'article A

Ce premier paragraphe reprend essentiellement le libellé du 3° de l'alinéa premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle, tout en précisant que le droit de demander des informations et documents peut être exercé par tout député et ne se limite donc pas à la seule Chambre des Députés dans son ensemble. Ce faisant, la nouvelle disposition s'inscrit dans la lignée des compromis acquis entre les groupes et sensibilités politiques lors de réunions antérieures du Bureau et de la Conférence des Présidents¹³. Elle s'inscrit, en outre, dans la lignée de l'arrêt de la Cour administrative du 26 janvier 2021, qui a accédé à la demande *individuelle* d'un député d'obtenir un contrat liant l'État du Grand-Duché de Luxembourg à RTL Group. Pour justifier son raisonnement, la Cour renvoyait au statut « éminent »¹⁴ et au rôle du député, qui exerce « la double mission de représenter le pays en tant qu'élu de la Nation [...] et de contrôleur de l'action du gouvernement investi d'une mission permanente afférente »¹⁵.

Sur le paragraphe 2 de l'article A

Ce second paragraphe indique la portée générale du droit à l'information, qui peut être exercé par tout député pour obtenir auprès des ministres les explications qu'il juge nécessaires au plein exercice du contrôle de l'action gouvernementale. Ce droit à l'information peut être principalement mis en œuvre en séance plénière à travers des « questions et interpellations auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre », tel que le prévoit le point 2° de l'alinéa premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle et que le précise le Règlement de la Chambre. D'une part, chaque député a le droit de poser des questions au Gouvernement, écrites ou orales, qu'il s'agisse de question urgentes ou élargies ou qu'elles interviennent lors de l'heure de questions ou de l'heure d'actualité, conformément aux articles 79 à 84 du Règlement de la Chambre (Chapitre 1 « Des questions »). D'autre part, chaque député a le droit d'interpeller le Gouvernement sur des questions d'intérêt public, en vertu des articles 88 et 89 du Règlement de la Chambre (Chapitre 3 « Des interpellations »).

Sur le paragraphe 3 de l'article A

Ce troisième paragraphe indique que tout député peut solliciter du Gouvernement tout document, dès lors que celui-ci concerne l'exercice du contrôle parlementaire. Le droit d'accès aux documents est donc aussi un droit individuel du député, qui ne doit donc pas être exercé

¹² Art. 75, d'après le texte coordonné et renuméroté de la Constitution contenu dans l'annexe du rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sous la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 24 et s. L'article 75 correspond à l'article 63 suivant le texte coordonné de la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 21-22.

¹³ Voir, en particulier : Procès-verbal de la réunion du Bureau et de la Conférence des Présidents du 27 juillet 2021, P.V. BUR 45 ; P.V. CP 36 ; Procès-verbal de la réunion du Bureau et de la Conférence des Présidents du 22 octobre 2021, P.V. BUR 01 ; P.V. CP 02.

¹⁴ Cour administrative, 26 janvier 2021, « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », n° 44997C, p. 15.

¹⁵ *Id.*, p. 18.

nécessairement dans le cadre d'une réunion de commission parlementaire ou encore d'une séance publique à la Chambre des Députés.

Article B

Le second article de ce nouveau chapitre « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents » précise non seulement les types de documents susceptibles d'être transmis par le Gouvernement aux députés, mais aussi les documents et les données qui sont susceptibles, le cas échéant, d'être exclus de ce droit d'accès parlementaire.

Sur le paragraphe 1 de l'article B

Ce premier paragraphe indique les différents types de documents qui peuvent être demandés par les députés au Gouvernement. Les textes communiqués peuvent être des documents papiers ou des fichiers électroniques, sous forme manuscrite ou dactylographiée, ou encore des enregistrements sonores ou vidéos, quel qu'en soit le support (CD, cassette, bande magnétique, etc.).

Sur le paragraphe 2 de l'article B

La première phrase du premier alinéa du second paragraphe de cet article indique que tous les documents communicables doivent être des documents qui engagent l'État du Grand-Duché de Luxembourg. Par conséquent, les députés ne peuvent requérir des documents qui ne comportent pas d'engagement de la part de l'État ou qui constituent des avant-projets, de simples décisions administratives, des échanges diplomatiques non-contractuels ou encore des notes et correspondances internes d'agents ou de services étatiques. Les seuls documents communicables sont ceux qui comportent des clauses juridiquement contraignantes portant engagement de l'État, qu'ils aient été soumis ou non au Conseil du Gouvernement. Ainsi, les contrats et conventions conclus au nom d'un Ministère, d'un service de l'État, d'une administration de l'État ou d'un établissement public, s'ils comportent des clauses juridiquement contraignantes portant engagement de l'État, peuvent également être obtenus par tout député ayant adressé une demande. Il en est de même des *Memorandums of Understanding* contenant des clauses juridiquement contraignantes portant engagement de l'État.

La demande de communication de ces documents s'inscrit bien dans le cadre de la fonction de contrôle de la Chambre des Députés à l'égard du Gouvernement. Ce libellé de la première phrase du premier alinéa du second paragraphe de l'article B se fonde sur l'arrêt n° 44997C du 26 janvier 2021 « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », dans lequel la Cour administrative affirme qu'un député est « habilité, *ès-qualités*, à obtenir communication de ces documents dans sa démarche, précisément circonscrite par lui, de contrôle de l'action des membres du pouvoir exécutif compétents par rapport à l'objet du contrôle »¹⁶.

La seconde phrase de ce premier alinéa indique que les documents concernés peuvent être non seulement des documents confidentiels mais aussi des documents non confidentiels. L'emploi de la dénomination de documents « confidentiels » s'inscrit pleinement dans la

¹⁶ Cour administrative, 26 janvier 2021, « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », n° 44997C, p. 19 ; Cette affirmation s'inscrit dans le prolongement de celle de la Commission de Venise, selon laquelle « la question de la responsabilité implique à la fois l'obligation de rendre des comptes (obligation pour le gouvernement de fournir des informations, explications et justifications et droit correspondant du Parlement de demander ces éléments) et sa mise en œuvre (faire en sorte que les responsables aient à répondre de leurs actes) ». Commission européenne pour la démocratie par le droit, *Avis n° 695/2012*, Strasbourg, 31 mai 2013, p. 4.

logique juridique de l'arrêt Clément, qui fait référence à plusieurs reprises à « une clause de confidentialité » et à « une obligation de confidentialité partagée » ou encore à des « éléments tombant sous le sceau de la confidentialité ». Aucune expression analogue, telle que « données sensibles » par exemple, n'est employée dans l'arrêt Clément.

La troisième phrase du premier alinéa de ce second paragraphe apporte une définition des documents confidentiels susceptibles d'être transmis par le Gouvernement. Ceux-ci peuvent être des contrats ou encore des conventions conclus au nom de l'État du Grand-Duché de Luxembourg. Les mots « contrats et conventions conclus au nom de l'État » sont ceux qui sont employés à plusieurs reprises dans l'arrêt Clément. Le terme de « conventions » doit pouvoir être interprété de manière large.

Sur le paragraphe 3 de l'article B

Ce troisième paragraphe précise que le droit d'accès des députés doit, en principe, se limiter aux documents établis lors de la législature en cours, car ce droit doit s'exercer essentiellement dans le cadre du contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en place. Toutefois, par exception, les documents établis avant la législature s'avèrent communicables lorsqu'ils permettent d'assurer le contrôle du Gouvernement en fonction.

Sur le paragraphe 4 de l'article B

Ce paragraphe doit faire l'objet d'une interprétation stricte. La première phrase du quatrième paragraphe de l'article B énonce que, par principe, aucune donnée contenue dans un document communicable ne doit être noircie par le Gouvernement. Elle envisage, par exception, les rares hypothèses dans lesquelles certaines données des documents demandés par les députés au Gouvernement peuvent être noircies. C'est le cas pour les données personnelles, qui peuvent ainsi être masquées afin de garantir notamment le respect à la vie privée.

La seconde phrase de ce paragraphe indique que les données personnelles ne peuvent cependant être noircies si elles apparaissent comme essentielles pour assurer le contrôle de l'action du Gouvernement. Les documents communicables peuvent être des copies.

Article C

Cet article porte sur les modalités d'accès aux documents que les députés peuvent requérir de la part du Gouvernement.

Sur le paragraphe 1 de l'article C

Ce paragraphe indique qu'une demande de documents doit mentionner précisément les documents concernés par la requête. La demande écrite doit donc reproduire l'intitulé du document ou au moins caractériser de manière synthétique le document demandé. En conséquence, une commission, un ou plusieurs députés ou la Chambre des Députés n'ont pas le droit de formuler une demande d'obtention de documents non clairement précisés et identifiés. La première partie de ce paragraphe se fonde aussi sur l'arrêt « Sven Clément » du 26 janvier 2021 de la Cour administrative, qui a jugé non conformes les « demandes de documents détenus par l'administration suivant une formule tous azimuts ou de simple pêche aux renseignements généralisée et non adaptée à son but »¹⁷. Le droit des députés de requérir

¹⁷ Cour administrative, 26 janvier 2021, « Sven Clément c/ Ministre des Communications et des Médias », n° 44997C, p. 13.

des documents de la part du Gouvernement ne doit pas les conduire à en abuser. L'exercice de ce droit d'accès aux documents s'inscrit dans une logique analogue à celle de l'article 7 de la loi du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui régit les demandes d'accès à des documents de la part des citoyens. En vertu de cet article, une demande de communication de documents peut en effet être refusée si « la demande est manifestement abusive par son nombre, son caractère systématique ou répétitif ». Selon le commentaire de cet article figurant dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, « peuvent être considérées comme abusives les demandes qui traduisent, par leur caractère répétitif et systématique, une volonté de perturber le fonctionnement normal de l'administration »¹⁸. De la même manière, le droit d'accès des députés aux documents – bien que sensiblement plus large que celui des citoyens dans le cadre de la loi relative à une administration transparente et ouverte, en ce que les députés sont les représentants du peuple – ne doit pas être exercé dans l'objectif de perturber le fonctionnement régulier des ministères.

Sur le paragraphe 2 de l'article C

Ce deuxième paragraphe, qui concerne les modalités concrètes de la demande parlementaire d'accès aux documents, est subdivisé en deux alinéas. Le premier alinéa précise que la requête peut être formulée par une commission parlementaire dans le cadre de ses travaux, de manière individuelle par un seul député ou alors par plusieurs députés. Dans ces cas, la requête doit nécessairement être formalisée par une demande écrite, qui n'est pas adressée directement au Gouvernement mais au Président de la Chambre des Députés.

En plus des commissions parlementaires et d'un ou plusieurs députés, le second alinéa offre également à la Chambre des Députés elle-même la possibilité de demander au Gouvernement les documents qu'elle estime nécessaires à l'exercice du contrôle parlementaire. Dans ce cas, la requête doit nécessairement être formalisée par le vote d'une motion adoptée en séance publique.

Sur le paragraphe 3 de l'article C

Ce paragraphe est relatif aux modalités de transmission de la demande parlementaire au Gouvernement et se compose de deux alinéas. Le premier alinéa prévoit que lorsque la demande de documents est faite par une commission ou par un ou plusieurs députés, le Président de la Chambre la transmet au Premier Ministre et au Ministre aux Relations avec le Parlement¹⁹. Il s'agit d'une compétence liée, à savoir que le Président est tenu de transmettre la demande. Dans l'hypothèse où la demande de documents concerne des documents confidentiels, les modalités de transmission de la demande d'accès sont légèrement plus contraignantes. La Conférence des Présidents doit en effet être préalablement informée de la demande, avant qu'elle soit transmise par le Président de la Chambre au Premier Ministre et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Le second alinéa précise que lorsque la demande de documents est faite par la Chambre des Députés par l'adoption d'une motion, le Président de la Chambre la transmet également au Premier Ministre et au Ministre aux Relations avec le Parlement²⁰.

¹⁸ Projet de loi relative à une administration transparente et ouverte déposé le 5 mai 2015, doc. parlementaire n° 6810/00, p. 8.

¹⁹ Voir, en ce sens, la demande datée du 2 mars 2022 adressée par le Service juridique du Ministère d'État au service des Séances plénières et du Secrétariat général de la Chambre des Députés, qui indiquait : « En ce qui concerne les demandes d'accès aux documents, [...] nous vous prions de continuer à les transmettre à la fois au Ministre aux Relations avec le Parlement et au Premier Ministre, Ministre d'État ».

²⁰ En principe, les motions adoptées en séance publique sont seulement transmises au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Article D

Cet article porte sur les modalités de distribution, de consultation et de conservation des documents que les députés peuvent requérir de la part du Gouvernement.

Sur le paragraphe 1 de l'article D

Le premier paragraphe de cet article précise le lieu et la forme de consultation des documents demandés. Il peut s'agir d'une version papier du document consultable au sein de la Chambre des Députés ou alors, comme l'ont souhaité les députés lors des discussions intervenues lors de réunions du Bureau et de la Conférence des Présidents²¹, d'une version numérique du document consultable par l'intermédiaire d'un serveur sécurisé. Dans tous les cas, le temps de consultation est illimité.

Sur le paragraphe 2 de l'article D

Le second paragraphe de cet article traite des modalités de consultation des documents non confidentiels. Dans la même logique que précédemment, la procédure de consultation de ce type de document est moins contraignante que la procédure de consultation des documents confidentiels.

Sur le paragraphe 3 de l'article D

Le troisième paragraphe de cet article porte sur les modalités de consultation des documents confidentiels.

Le premier alinéa indique que les modalités de distribution de ces documents confidentiels sont fixées directement par la Conférence des Présidents. Il peut *par exemple* s'agir d'une consultation dans une salle de lecture gardée par un membre de l'administration parlementaire ou dans le cadre d'une réunion de commission à huis clos. De manière analogue, la transmission de documents confidentiels vers ou à partir de la salle de lecture ou l'endroit de réunion de la commission concernée ne peut être opérée que par les membres désignés de l'administration parlementaire.

Le second alinéa de ce troisième paragraphe reconnaît le droit spécifique des députés de consulter des documents confidentiels conclus au nom de l'État du Grand-Duché de Luxembourg. Selon la Cour administrative, dans l'arrêt « Sven Clement » du 26 janvier 2021, le député est en effet à considérer, pour les contrats conclus au nom de l'État, non pas comme un tiers par rapport à l'État du Grand-Duché de Luxembourg, mais en tant qu'organe de cet État. Il en est différemment des membres de l'administration parlementaire, qui sont simplement au service de cet organe et ne sont donc, par principe, pas autorisés à consulter les documents confidentiels. Comme l'a affirmé très clairement la Cour administrative, le député doit finalement être considéré comme un « organe de cet État habilité à avoir connaissance, *ès-qualités*, des contrats et conventions conclus au nom de l'État, pareillement au(x) membre(s) du gouvernement ayant conclu au nom de l'État [...] »²².

Le troisième alinéa de ce paragraphe précise que les députés souhaitant consulter un document confidentiel sont informés des responsabilités qui leur incombent pour préserver

²¹ Voir, en particulier : Procès-verbal de la réunion du Bureau et de la Conférence des Présidents du 27 juillet 2021, P.V. BUR 45 ; P.V. CP 36 ; Procès-verbal de la réunion du Bureau et de la Conférence des Présidents du 22 octobre 2021, P.V. BUR 01 ; P.V. CP 02.

²² Cour administrative, 26 janvier 2021, « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », n° 44997C, p. 18. Voir aussi, notamment, *Id.*, p. 12.

son caractère confidentiel. L'administration parlementaire est chargée d'informer les députés à ce sujet avant de leur communiquer le document confidentiel concerné.

Le quatrième alinéa de ce paragraphe prévoit des conditions spécifiques pour préserver au mieux le caractère confidentiel de ces documents. Les députés n'ont pas la possibilité de prendre les documents consultés en photo ou d'employer des techniques de reproduction analogues. Seule la prise de note est autorisée, sous forme manuscrite. Un membre de l'administration parlementaire veille au bon respect de ces règles de consultation.

Le cinquième alinéa de ce paragraphe envisage les modalités de conservation des documents confidentiels. Seuls des membres de l'administration parlementaire désignés à cet effet peuvent accéder au coffre-fort où se trouvent ces documents confidentiels.

Article E

Cet article porte sur les modalités d'exploitation des informations contenues dans les documents obtenus par les députés auprès du Gouvernement.

Sur le paragraphe 1 de l'article E

Ce premier paragraphe de l'article E indique que tout député ayant obtenu des informations ou consulté des documents est autorisé à en faire part à d'autres députés.

Sur le paragraphe 2 de l'article E

Le premier alinéa du second paragraphe de cet article contraint tout député ayant eu connaissance d'informations ou de documents confidentiels de manière directe ou indirecte à se soumettre aux mêmes obligations que le Gouvernement qui les lui a transmis. Il concrétise ainsi deux concepts développés dans l'arrêt « Sven Clement » du 26 janvier 2021 par la Cour administrative, selon laquelle « la qualité de confident nécessaire [du député] s'accompagne d'une obligation de confidentialité partagée »²³. Le député est qualifié de confident nécessaire, car dès lors que des documents lui sont communiqués sous le sceau de la confidentialité, il est « amené à partager les secrets qu'ils contiennent »²⁴. Partant, « tous les représentants des parties au contrat contenant des clauses de confidentialité, qui de la sorte ont connaissance de manière partagée des secrets y contenus sont également responsables du maintien de la confidentialité et verraient leur responsabilité engagée en cas de fuite vérifiée ayant entraîné que des éléments de ces contrats et conventions tombant sous le sceau de la confidentialité, avaient été, de leur fait, divulgués à des tiers »²⁵. Le droit d'obtenir des documents confidentiels, qui confère au député la qualité de confident nécessaire, « s'accompagne d'une obligation de confidentialité partagée emportant que toute divulgation due à son fait d'éléments tombant sous le sceau de la confidentialité est *a priori* de nature à engager sa responsabilité »²⁶.

Le second alinéa du second paragraphe prévoit qu'en cas de violation de cette règle, les sanctions disciplinaires prévues dans le Règlement de la Chambre des Députés sont susceptibles de s'appliquer. La formulation juridique générale de la disposition assure une couverture juridique exhaustive des divulgations publiques, y incluses les divulgations publiques des identités de tiers. Ainsi, au même titre que d'autres éléments contenus dans un document confidentiel, le député est tenu de ne pas révéler l'identité de tiers, dont le nom

²³ Cour administrative, arrêt n° 44997C du 26 janvier 2021 « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », p. 18.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

figurerait dans le document confidentiel – sous peine de sanctions disciplinaires. Le chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre des Députés sera modifié en conséquence afin de prévoir des sanctions, dans l'hypothèse d'une divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels.

Sur le paragraphe 3 de l'article E

Le troisième paragraphe de cet article traite de l'hypothèse dans laquelle un député prend connaissance de faits potentiellement contraires au droit à l'occasion de l'obtention d'informations ou de la consultation de documents.

Le premier alinéa du troisième paragraphe de cet article organise essentiellement un traitement politique de ces questions : le premier alinéa prévoit que le député, qui découvre des faits susceptibles d'être sanctionnés lorsqu'il obtient des informations ou consulte des documents, doit en informer le Président de la Chambre. Ce dernier doit lui-même communiquer cette découverte à la Conférence des Présidents, avant qu'il ne soit, le cas échéant, décidé d'engager une procédure juridictionnelle.

Le second alinéa du troisième paragraphe aménage là encore un traitement politique, puisqu'une réunion avec le Premier Ministre et le Ministre aux Relations avec le Parlement peut être organisée dans les cinq jours à la demande d'un ou plusieurs députés.

A la différence des premier et second alinéas, le troisième alinéa du troisième paragraphe de l'article E renvoie à un traitement juridique : il concerne l'hypothèse où les faits contraires au droit découverts à l'occasion de l'obtention d'informations ou de la consultation de documents sont susceptibles de constituer des délits ou des crimes. Dans ce cas, le Code de procédure pénale contraint le député à en informer le Procureur d'État sans délai. Le paragraphe 2 de l'article 23 du Code de procédure pénale énonce que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire, ainsi que tout salarié ou agent chargés d'une mission de service public, qu'il soit engagé ou mandaté en vertu de dispositions de droit public ou de droit privé, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance de faits susceptibles de constituer un crime ou un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au procureur d'État et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs, et cela nonobstant toute règle de confidentialité ou de secret professionnel lui étant applicable le cas échéant ». Le député doit toutefois se garder de divulguer publiquement les informations ou documents confidentiels qui seraient concernés, sous peine de sanctions disciplinaires définies au chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre.

In fine, il convient donc d'interpréter le troisième paragraphe de l'article E comme impliquant que si un député relève des indices de faits contraires au droit et constitutifs d'un crime ou d'un délit, il ne peut se limiter à en faire part au Président ou à demander l'organisation d'une réunion avec le Premier Ministre et le Ministre aux Relations avec le Parlement (alinéa 1^{er} et second) ; il doit aussi, comme le prévoit l'article 23 (2) du Code de procédure pénale, saisir le Procureur d'État (alinéa 3).

Article F

Cet article porte sur la distinction à établir entre cette procédure et les droits aux informations et documents garantis aux députés dans le cadre d'autres procédures spécifiques prévues par plusieurs textes législatifs. Cet article précise à cet égard que d'autres procédures spécifiques sont déjà prévues dans d'autres cadres parlementaires et que leurs modalités de mise en œuvre sont distinctes de celles prévues au présent chapitre. Ces procédures

spécifiques sont, notamment, la loi du XX XX 202X sur les enquêtes parlementaires, la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité et la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État.

En premier lieu, la loi du XX XX 202X sur les enquêtes parlementaires, *en cours de discussion à la Chambre*, organise l'accès des députés aux documents dans le cadre particulier des commissions d'enquête. Elle prévoit au paragraphe 3 de l'article 4 que « la commission d'enquête peut prendre connaissance et copie des pièces et documents utiles à l'exécution de sa mission détenus par des autorités ou établissements publics ». Il peut être déduit de ce libellé qu'en raison de la spécificité de la mission exercée par une commission d'enquête, le champ des documents communicables est plus large que celui dont il est question au paragraphe 2 de l'article B du présent chapitre.

En second lieu, la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité règle l'accès des députés aux pièces classifiées. C'est donc cette loi qui est d'application pour ce qui concerne les pièces classifiées – plutôt que les dispositions du présent chapitre. Ladite loi énonce, dans l'article 9 relatif à l'accès aux pièces classifiées, que « sans préjudice des compétences propres des autorités judiciaires, sont seules autorisées à accéder aux pièces classifiées, les personnes habilitées et qui, en raison de leurs fonctions, ont un besoin d'en connaître ou de les recevoir ». Ces personnes habilitées sont détaillées à l'article 14²⁷, qui précise que les députés doivent nécessairement disposer d'une habilitation de sécurité pour consulter des documents classifiés. Par exception, seuls les membres de la Commission de Contrôle parlementaire portant organisation du Service de Renseignement de l'État sont exemptés de la nécessité de disposer d'une habilitation de sécurité pour consulter des documents classifiés en vertu des règles du droit national²⁸. Par ailleurs, il importe de préciser qu'un projet de loi portant modification de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité et du Code pénal a été déposé²⁹. En vertu de ce projet de texte, les députés n'auraient plus besoin de disposer d'une habilitation de sécurité pour consulter les documents classifiés³⁰.

²⁷ L'article 14 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité précise que « pour assurer la protection des intérêts énumérés à l'article 3, toutes les personnes, à l'exception des membres du Conseil de Gouvernement et des membres de la Commission de Contrôle parlementaire visée à l'article 14 de la loi portant organisation du Service de Renseignement de l'Etat, exerçant un emploi, une fonction ou occupant un grade qui comportent l'utilisation de pièces classifiées, l'accès à des locaux, des bâtiments ou des sites où sont créées, traitées ou conservées des pièces classifiées ou qui participent à l'exécution d'un contrat ou d'un marché public qui comportent l'utilisation de pièces classifiées doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité ».

²⁸ L'accès aux pièces classifiées EU et OTAN est soumis aux règles européennes et internationales y afférentes. La transmission de tels documents est interdite dès lors qu'elle ne respecte pas les accords internationaux conclus avec les autres États contractants. Une telle interdiction est également justifiée par le fait que la divulgation d'informations issues de ce type de documents est susceptible de remettre en cause la coopération en matière de renseignement avec les partenaires étrangers de l'État du Grand-Duché de Luxembourg et, en conséquence, pourrait nuire à la protection des intérêts luxembourgeois à l'étranger. L'interdiction d'accès à des documents classifiés en vertu d'un traité international a par exemple été justifiée par le Gouvernement fédéral allemand en réponse à une question parlementaire. Pour plus de précisions, voir *Antwort des Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Pflüger, Christine Buchholz, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke*, Drucksache 19/27687, 2021, p. 2 et s.

²⁹ Document parlementaire 6961/00.

³⁰ Art. 14 du projet de loi portant modification de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité et du Code pénal : « Pour assurer la protection des intérêts énumérés à l'article 3, toutes les personnes, exerçant un emploi, une fonction ou occupant un grade qui comportent l'utilisation de pièces classifiées, y compris celles émises par des organisations internationales [...], doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité. [...] Par exception à l'alinéa qui précède, sont exemptés de l'obligation d'être titulaire d'une habilitation de sécurité dans l'exercice de leurs fonctions : [...] les élus de la Chambre des députés, qui, en vertu de leurs fonctions, sont appelés à prendre connaissance de pièces classifiées ; [...] ». Le commentaire sous cet article précise qu'une telle exception ne serait applicable qu'aux seules pièces classifiées luxembourgeoises, tandis que l'accès aux pièces classifiées EU et OTAN resterait soumis aux règles européennes et internationales.

En troisième lieu, la loi du 5 juillet 2016 portant réorganisation du Service de renseignement de l'État (SRE) encadre l'accès des députés aux documents dans le cadre particulier de la Commission de contrôle parlementaire du Service de renseignement de l'État. C'est donc cette loi qui est d'application pour ce qui concerne les activités de la Commission de contrôle parlementaire du Service de renseignement de l'État – et non les dispositions du présent chapitre. La loi du 5 juillet 2016 dispose, au paragraphe 3 de l'article 24, que « la commission de contrôle parlementaire peut procéder à des contrôles portant sur des dossiers spécifiques ». Il est d'ailleurs précisé qu'« à cette fin, la commission de contrôle parlementaire est autorisée à prendre connaissance de tous les informations et renseignements et de toutes pièces qu'elle juge pertinentes pour l'exercice de sa mission, à l'exception d'informations et de renseignements ou de pièces susceptibles de révéler l'identité d'une source du SRE ou pouvant porter atteinte aux droits de la personne d'un tiers [...] ». Comme le prévoit la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, les « pièces qu'elle juge pertinentes » dont il est question correspondent notamment aux documents classifiés.

§3. Analyse de l'arrêt « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias » du 26 janvier 2021

A. Résumé des faits, du problème de droit et de la solution

A l'origine de l'arrêt « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », les principaux faits sont les suivants : dans un courrier du 10 octobre 2019, le député Sven Clement avait demandé au Premier Ministre de communiquer à la Commission de la Digitalisation, des Médias et des Communications les contrats et conventions liant l'État du Grand-Duché de Luxembourg à RTL Group dans lesquels il était question de l'ancrage du groupe à Luxembourg. Était en jeu la restructuration de RTL Group et une opération de relocalisation de certaines activités à Cologne, affectant des collaborateurs de son Corporate Center à Luxembourg-Kirchberg. En réponse à la demande de communication de ces documents, le Premier Ministre avait opposé un refus. Pour soutenir sa décision, le Premier Ministre invoquait, notamment, la clause de confidentialité incluse dans ces documents, qui ne pouvait, à ses yeux, être rompue même dans le cadre d'un huis clos, au risque d'exposer l'État luxembourgeois à des poursuites. Le député Sven Clement a alors déposé un recours contre la décision de refus de communication du Premier Ministre devant le tribunal administratif, puis s'est pourvu en appel devant la Cour administrative. Cette dernière a fait droit à sa demande à l'occasion de l'arrêt n° 44997C du 26 janvier 2021 « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias ».

La question essentielle posée par la Cour administrative était la suivante : le député doit-il être considéré, pour les contrats conclus au nom de l'État, **comme tiers par rapport à la partie au contrat qu'est l'État du Grand-Duché de Luxembourg** ou, au contraire, **comme représentant de l'État du Grand-Duché de Luxembourg, pouvant avoir accès à ces contrats et soumis à la même obligation de confidentialité que les membres du Gouvernement les ayant conclus** ?³¹

³¹ La Cour indique que « la question de fond sera celle de savoir si un député est à considérer comme tiers par rapport à la clause de confidentialité stipulée ou comme représentant légitimé de l'État revêtant, à l'instar des membres du gouvernement compétents représentant l'État dans la conclusion, l'application et l'exécution des contrats et conventions dont s'agit, d'une obligation de confidentialité partagée en application de la clause de

Au terme d'une analyse détaillée des arguments avancés par chacune des parties, la Cour administrative a estimé que le député ne peut être considéré, pour les contrats conclus au nom de l'État, comme tiers par rapport à l'État. Si le député, en tant qu'organe de l'État, doit avoir un droit de regard sur les contrats conclus au nom de l'État, ce droit de regard est néanmoins assorti du respect d'exigences et d'obligations.

B. Le député, organe de l'État, en droit d'obtenir la communication des documents nécessaires à l'exercice de son contrôle parlementaire

La décision de la Cour administrative constitue une évolution notable, en ce qu'elle affirme le droit du député à avoir accès aux contrats et conventions conclus au nom de l'État. La qualité du député dans le cadre de la conclusion des contrats au nom de l'État est au cœur du raisonnement de la Cour. Selon cette dernière, la qualité du député doit être envisagée non pas dans son rapport au Gouvernement – qui n'est pas une des parties contractantes, mais a agi, dans la phase de conclusion des contrats, comme simple représentant de l'État – mais **dans son rapport à la partie contractante, à savoir l'État du Grand-Duché de Luxembourg**³². Dans ce rapport à la partie étatique contractante, la Cour estime que le député n'est pas tiers au contrat conclu au nom de l'État. Au contraire, le député est un « **organe de cet État habilité à avoir connaissance, ès-qualités, des contrats et conventions conclus au nom de l'État, pareillement au(x) membre(s) du gouvernement ayant conclu au nom de l'État [...]** »³³.

Pour justifier sa décision, la Cour renvoie **au statut « éminent »**³⁴ **et au rôle du député**, qui exerce « la double mission de représenter le pays en tant qu'élu de la Nation [...] et de contrôleur de l'action du gouvernement investi d'une mission permanente afférente »³⁵. Elle lie expressément le droit d'accès d'un député aux documents détenus par le Gouvernement non pas à la loi du 13 septembre 2018 relative à une administration transparente, mais aux fondements constitutionnels de l'article 1^{er} (« Le Grand-Duché de Luxembourg est un État démocratique [...] »), de l'article 51, paragraphe 1^e (« Le Grand-Duché de Luxembourg est placé sous le régime de la démocratie parlementaire »), ainsi que de l'article 32, paragraphe 1^{er} (« La puissance souveraine réside dans la Nation ») et de l'article 50 (« La Chambre des Députés représente le pays [...] »)³⁶. En refusant de donner droit à la requête du député d'obtenir les contrats conclus au nom de l'État, la Cour fait valoir qu'elle mettrait « un frein à son travail de contrôle inhérent à son statut constitutionnel »³⁷.

Si, dans son argumentaire, la Cour vise essentiellement les contrats et conventions conclus au nom de l'État, elle ne se limite pas cependant à consacrer l'accès du député à ces seuls

confidentialité stipulée entre parties ». Cour administrative, 26 janvier 2021, « Sven Clement c/ Ministre des Communications et des Médias », n° 44997C, p. 10. Voir aussi, *Id.*, p. 17.

³² Pour la Cour, « [...] le gouvernement [...] n'a fait que représenter l'État du Grand-Duché de Luxembourg dans la conclusion des conventions et contrats dont s'agit ». *Id.*, p. 17. Voir, surtout, *Id.*, p. 18 : « La question se pose effectivement par rapport à la partie État du Grand-Duché de Luxembourg. Il coule de source que l'analyse de la qualité du député demandeur par rapport aux parties contractantes à la convention contenant la clause de confidentialité est à amener par rapport à la partie elle-même mais non point par rapport à ses représentants ayant contracté en son nom ».

³³ *Id.*, p. 18. Voir aussi, notamment, *Id.*, p. 12.

³⁴ *Id.*, p. 15.

³⁵ *Id.*, p. 18.

³⁶ *Id.*, p. 12. Voir, surtout, *Id.*, p. 15.

³⁷ *Id.*, p. 15.

contrats et conventions. Elle reconnaît plus largement au député le pouvoir d'obtenir **les documents engageant l'État qu'il estime nécessaire à l'exercice de son contrôle parlementaire**. En témoigne, entre autres, cet extrait important de l'arrêt de la Cour : « le droit d'un député à la communication de documents nécessaires à un contrôle effectif de l'action du gouvernement, dont il a la vocation permanente, se trouve fondée de manière inhérente dans le système de démocratie parlementaire mis en place par la Constitution depuis 1919 »³⁸.

La prérogative consistant pour le député à obtenir les documents gouvernementaux n'est toutefois pas absolue. La Cour administrative la subordonne en effet explicitement à certaines exigences et obligations.

C. Les exigences et obligations entourant l'accès du député aux documents

Parmi les obligations mises en avant par la Cour figure celle pour le député **de circonscrire précisément sa demande de documents**. La Cour explique fermement que « des demandes de documents détenus par l'administration suivant une formule tous azimuts ou de simple pêche aux renseignements généralisée et non adaptée à son but, ne seraient pas conformes au dispositif constitutionnel en place »³⁹.

Une autre obligation mise en exergue par la Cour est liée à la clause de confidentialité qui peut être énoncée dans les contrats dont le député pourrait obtenir l'accès. A cet égard, la Cour développe le concept de « **confident nécessaire** »⁴⁰, duquel découle **la responsabilité du député de veiller à garantir la confidentialité des documents consultés**. La Cour indique ainsi que les députés sont soumis à « une obligation de confidentialité partagée ». Elle précise à ce titre que « tous les représentants des parties au contrat contenant des clauses de confidentialité, qui de la sorte ont connaissance de manière partagée des secrets y contenus sont également responsables du maintien de la confidentialité »⁴¹. Ainsi, si le député violait la clause de confidentialité énoncée dans les contrats et conventions qu'il a consultés, il engagerait sa responsabilité⁴².

§4. État des lieux comparatif

Si le droit parlementaire de requérir des documents et informations de la part du Gouvernement est bien explicitement prévu dans quelques systèmes parlementaires en Europe, en revanche il ne l'est pas dans les systèmes frontaliers. En Belgique, ce droit n'est pas directement abordé par le Règlement intérieur de la Chambre des représentants. Il en est de même en France, où un droit général d'accès aux documents et informations n'est pas spécifiquement prévu par les Règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat. En Allemagne, ce droit n'est qu'implicitement envisagé par le texte constitutionnel et le périmètre

³⁸ *Id.*, p. 15.

³⁹ *Id.*, p. 13.

⁴⁰ *Id.*, p. 18.

⁴¹ *Id.*, p. 18.

⁴² Voir, en particulier, ce développement dans l'arrêt de la Cour : « [Les députés] verraient leur responsabilité engagée en cas de fuite vérifiée ayant entraîné que des éléments de ces contrats et conventions tombant sous le sceau de la confidentialité, avaient été, de leur fait, divulgués à des tiers ». *Id.*, p. 18.

de son exercice n'est précisé que par la Cour constitutionnelle fédérale⁴³. C'est précisément la raison pour laquelle aucun état des lieux plus précis n'est réalisé concernant la Belgique, la France et l'Allemagne. L'analyse comparative porte donc, sans prétendre à l'exhaustivité, sur des systèmes où le droit d'accès aux documents et informations est reconnu, comme par exemple la Roumanie, les Pays-Bas, la Norvège, la Finlande et la Grèce⁴⁴.

A. Droit roumain

Constitution de la Roumanie⁴⁵.

Art. 111 (1) L'information du Parlement

Le Gouvernement et les autres organes de l'administration publique, dans le cadre du contrôle parlementaire de leur activité, sont tenus de présenter les informations et les documents requis par la Chambre des Députés, le Sénat ou les commissions parlementaires, par l'intermédiaire de leurs présidents respectifs. [...]

Règlement intérieur de la Chambre des Députés de Roumanie⁴⁶.

Art. 210. La Chambre des Députés et les députés ont le droit d'obtenir des organes de l'administration publique les informations nécessaires à l'exercice de leur activité.

Art. 211 (1) Le député peut demander aux organes élus de l'administration publique centrale et locale, **par une requête adressée au président de la Chambre des Députés ou au président de la commission permanente dont il fait partie**, toutes informations ou documents, en copie certifiée conforme, utiles à l'exercice de son activité. **La demande peut être refusée si elle concerne des secrets d'État d'une importance particulière.** Ce refus est porté à la connaissance de la Chambre des Députés, qui statue sur celui-ci en séance à huis clos.

(2) Si les informations ou documents demandés concernent, selon la loi, des secrets d'État, le Gouvernement en informe la Chambre des Députés et la Chambre statue en séance à huis clos.

(3) Les documents sont rendus après leur consultation.

*

-

En Roumanie, **le droit d'obtenir des informations et des documents est largement reconnu**, dans la mesure où **le Gouvernement est tenu de les présenter aux parlementaires**, qu'ils soient membres de la Chambre des Députés ou du Sénat. Il est prévu qu'une demande d'informations ou de documents peut être refusée si elle concerne des

⁴³ « In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt und zwischen den Beteiligten nicht strittig ist, dass aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG ein Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung folgt, an dem die einzelnen Abgeordneten und die Fraktionen als Zusammenschlüsse von Abgeordneten nach Maßgabe der Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages teilhaben und dem grundsätzlich eine Antwortpflicht der Bundesregierung korrespondiert ». BVerfGE 124, 161, 188.

⁴⁴ Les Pays-Bas et la Norvège sont cités par la Commission de Venise dans son avis rendu sur la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution n° 6030. Avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) en date du 18 mars 2019, doc. parlementaire n° 6030/28, p. 14, para. 83. Parmi les pays européens dont les Constitutions consacrent également le droit de requérir des informations et des documents, on peut encore citer le Danemark et l'Islande. Sauf indication contraire, les dispositions constitutionnelles reproduites en français correspondent à la traduction telle qu'elle apparaît sur le site internet suivant : <https://mjp.univ-perp.fr/constit>

⁴⁵ Version française de la Constitution de la Roumanie, accessible sur le site internet de la Chambre des Députés roumaine : http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_3&par1=3&idl=3

⁴⁶ Traduction personnelle en français, à partir de la version officielle en anglais du Règlement intérieur.

secrets d'État d'une importance particulière. Contrairement à d'autres systèmes, en revanche, la communication des informations et des documents demandés n'est pas soumise à un délai précis.

Il importe de souligner que le libellé de l'article 111(1) de la Constitution de Roumanie a **vraisemblablement inspiré la rédaction au Luxembourg** du point 3° de l'alinéa premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle⁴⁷, en vertu duquel la Chambre des Députés peut « requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ».

B. Droit néerlandais

Constitution des Pays-Bas.

Art. 68. Les ministres et les secrétaires d'État fournissent aux Chambres siégeant séparément ou réunies en une seule assemblée, oralement ou par écrit, les informations demandées par un ou plusieurs des membres, dont la communication n'est pas contraire aux intérêts de l'État.

Règlement intérieur de la Chambre des Représentants⁴⁸.

Art. 27. Afin d'exercer correctement ses fonctions, **une commission est en tout cas autorisée à :**

a. s'adresser à un ministre afin d'obtenir tous les documents dont elle estime devoir prendre connaissance.

*
—

La Constitution des Pays-Bas reconnaît **aux députés un droit général d'obtenir des renseignements**. Ce droit est interprété de manière large, dans la mesure où il comprend notamment **le droit de requérir des documents de la part du gouvernement**⁴⁹, ce que prévoit d'ailleurs l'article 27 du Règlement intérieur de la Chambre des Représentants du Parlement néerlandais. Ce type de demande **couvre un champ particulièrement étendu, puisqu'il peut s'agir de tous les documents dont un député estime devoir prendre connaissance, sauf si leur communication apparaît contraire aux intérêts de l'État.**

C. Droit norvégien

Constitution de la Norvège.

Art. 75. Il appartient au Parlement : [...]

f. de se faire présenter les procès-verbaux du Conseil des ministres et tous les rapports ou documents publics officiels ; [...]

Art. 82.

⁴⁷ Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2019 dans le cadre de la proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, P.V. IR 21, p. 2.

⁴⁸ Traduction personnelle en français, à partir de la version officielle du Règlement intérieur.

⁴⁹ Cette interprétation *lato sensu* a été confirmée par des professeurs de droit dans le cadre d'une étude relative à la portée de l'article 68 de la Constitution néerlandaise. Paul Bovend'Eert, Henk Kummeling, Solke Munneke et Wim Voermans, *De Reikwijdte van Artikel 68 Grondwet, Factsheet Tweede Kamer*, 2020, 8 p. Voir dans cette étude cet extrait très pertinent : « les représentants du peuple ont un droit à l'information plus large et étendu que celui conféré au citoyen par la loi sur l'administration transparente ».

Le Gouvernement est tenu de fournir au Parlement toutes les informations nécessaires aux délibérations sur les affaires qu'il soumet. Aucun membre du Gouvernement ne peut fournir des informations incorrectes ou trompeuses au Parlement ou à l'un de ses organes.

Règlement intérieur du Parlement norvégien⁵⁰.

Art. 50. Lorsque le Parlement juge nécessaire de demander que des documents lui soient soumis en vertu de l'article 75(f) de la Constitution, une résolution est adoptée en ce sens. **La requête peut être faite pour tout document, en possession du Gouvernement ou de l'administration subordonnée, qui a été préparé ou obtenu dans le cadre d'une activité publique.** Le Président veille à ce que la demande soit transmise au Gouvernement, qui soumet les documents dans les meilleurs délais.

Art. 74.

Un parlementaire souhaitant avoir accès aux documents du Gouvernement et de l'administration publique peut soumettre sa demande par écrit au président du Parlement par l'intermédiaire de l'administration parlementaire. **Le Président transmet la demande au ministre compétent qui, dès que possible et au plus tard dans les trois jours, soit transmet le document, soit informe par écrit de la raison pour laquelle le document n'a pas été soumis dans le délai imparti** et, dans ce cas, de la date à laquelle il sera soumis ou de la raison pour laquelle il ne sera pas soumis.

L'appréciation du ministre doit tenir compte du statut particulier des députés et de leur besoin d'information. **Le ministre peut refuser la demande dans la mesure où le document est soumis au droit au secret** en vertu de la loi sur la liberté d'information.

*

La Constitution de la Norvège précise à l'article 82 que **le Gouvernement transmet au Parlement l'ensemble des informations qui sont nécessaires pour les délibérations et procédures ayant lieu en son sein.** Cette règle n'implique pas toutefois que le Gouvernement soit tenu de transmettre au Parlement toutes les informations possibles. Si le Gouvernement dispose d'une marge de manœuvre et peut théoriquement décider de ne transmettre que les informations qu'il juge lui-même « nécessaires », **le Parlement a toutefois le dernier mot sur le caractère « nécessaire » de ces informations.** En effet, le non-respect par l'exécutif de l'obligation de fournir les informations adéquates peut être sanctionné tant sur le plan juridique (par la mise en œuvre de la procédure d'impeachment prévue par la loi du 5 février 1932), que sur le plan politique (par le vote d'une motion de censure).

En outre, l'article 75 de la Constitution précise que le Parlement peut se faire communiquer tous les rapports ou documents publics, ainsi que tous les procès-verbaux du Gouvernement. En vertu de l'interprétation doctrinale de cet article, **tous les documents du Gouvernement sont concernés, y compris les documents internes et préparatoires.** Il s'avère toutefois que l'article 75 f) a été rarement activé en pratique, car **il est d'usage que le Gouvernement soumette les documents pertinents et nécessaires au Parlement sur la base de demandes de renseignements plus informels⁵¹.**

⁵⁰ Traduction personnelle en français, à partir de la version officielle en anglais du Règlement intérieur.

⁵¹ Informations obtenues auprès du Conseiller spécial des affaires constitutionnelles du Parlement norvégien en réponse à nos questions (Email du 8 avril 2022).

Le Règlement intérieur du Parlement norvégien indique en détail la procédure à suivre pour obtenir des documents du Gouvernement :

- D'une part, le **Parlement peut adopter une résolution pour demander des documents** en possession du Gouvernement. Les termes de l'art. 50 du Règlement intérieur laissent à penser que **le Gouvernement doit transmettre dans les meilleurs délais le document demandé**, qu'il ne peut donc nullement en refuser l'accès.
- D'autre part, pour consulter les documents du Gouvernement et de l'administration publique, **un parlementaire individuel peut en faire la demande par écrit au Président** du Parlement, qui transmet cette requête au ministre compétent. Ce dernier est alors **tenu de transmettre rapidement le document**, sauf s'il est en capacité de justifier, en invoquant le secret d'État, que celui-ci n'est pas communicable. Autrement dit, le libellé de l'article 74 du Règlement intérieur offre la possibilité au Ministre de refuser l'accès au document demandé. En règle générale, cette disposition déterminée n'établit pas un droit d'accès à des documents plus étendu que celui dont disposent les citoyens au titre de la loi sur la liberté d'information, relative au droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques et les entreprises publiques. Le principal objectif de cette disposition est de souligner que les membres du Parlement peuvent – en raison de leur statut spécial – disposer d'un besoin accru d'informations, ce qui doit être dûment pris en compte lors de l'évaluation et de la mise en balance des intérêts liés à la demande⁵².

D. Droit finlandais

Constitution finlandaise.

Art. 47. Droit du Parlement de recevoir des informations

Le Parlement a le droit de recevoir du Gouvernement les informations nécessaires à l'examen des affaires. Il appartient au ministre concerné de veiller à ce que les commissions ou tout autre organe du Parlement reçoivent, **sans délai, tout document ou toute information** nécessaires détenus par les autorités.

Le gouvernement ou le ministre concerné remet, à la demande d'une commission parlementaire, les informations sur une affaire relevant de sa compétence. Sur la base des informations transmises, la commission peut adresser au Gouvernement ou au ministre un avis.

Tout député est en droit de recevoir des autorités toute information nécessaire à l'exercice de son mandat, dans la mesure où ces informations ne sont pas secrètes ou relatives au projet de budget en préparation. [...]

*
–

La Constitution finlandaise reconnaît de façon générale le droit du député de recevoir du Gouvernement les informations qui sont nécessaires à l'examen des affaires. Aucun délai particulier n'est aménagé pour la remise des documents, puisque les documents et informations doivent être remis « sans délai ». Toutefois, les députés finlandais ne peuvent pas recevoir de la part du gouvernement des informations secrètes ou encore relatives au budget en préparation.

⁵² Informations obtenues auprès du Conseiller spécial des affaires constitutionnelles du Parlement norvégien en réponse à nos questions (Email du 8 avril 2022).

E. Droit grec

Règlement intérieur du Parlement grec⁵³.

Art. 133.

1. **Les députés ont le droit de demander aux ministres compétents, par demande écrite au Parlement, la communication de documents relatifs à une affaire publique.**
2. Immédiatement après leur dépôt, les demandes écrites de communication de documents sont transmises par le Parlement au ministre auquel elles sont adressées.
3. **Le ministre doit, dans un délai de trente jours à compter de la réception de la demande, soit transmettre au Parlement les documents demandés, soit lui indiquer les raisons pour lesquelles la transmission de tout ou partie des documents, précisément déterminés, n'est pas possible.**
4. Le ministre ne peut pas communiquer de documents **contenant des secrets diplomatiques ou militaires ou des documents relatifs à la sécurité nationale.**
5. Les documents envoyés au Parlement par le ministre sont immédiatement transmis au député concerné par le service compétent du Parlement.
6. S'il s'agit de documents originaux provenant des archives publiques, le service compétent du Parlement informe par écrit le député intéressé pour lui permettre de prendre connaissance du contenu des documents au siège du Parlement. Le député signe pour indiquer qu'il en a pris connaissance.

*

Le Règlement intérieur du Parlement grec reconnaît le droit du député de demander au Gouvernement de lui communiquer des documents concernant une affaire publique. Les **conditions de communication des documents sont comparables à celles applicables aux ministres suédois**, qui peuvent soit les transmettre, soit informer des raisons pour lesquelles le document n'est pas transmis. Au titre de ces raisons figurent une liste restrictive, incluant les secrets diplomatiques ou militaires ou la sécurité nationale. **Le délai de réponse à la demande de documents est en revanche sensiblement plus important en Grèce qu'en Suède**, respectivement de trente jours et trois jours au maximum.

En pratique, la demande aux ministres de transmettre des documents est fréquemment utilisée par les députés, lorsqu'ils soumettent des questions écrites aux ministres (art. 126 du Règlement intérieur du Parlement grec). L'usage consiste, ainsi, à adresser une question écrite, accompagnée d'une demande de soumettre les documents relatifs au sujet en question de nature à fonder la réponse du ministre⁵⁴.

F. Quelques brèves conclusions

L'analyse comparative montre que la reconnaissance du droit aux informations et documents à l'occasion de la révision constitutionnelle ne tend pas à faire du Luxembourg une exception en Europe. Plusieurs constitutions européennes consacrent, en effet, **assez largement** ce

⁵³ Traduction personnelle en français, à partir de la version officielle en anglais du Règlement intérieur.

⁵⁴ Informations obtenues auprès du service scientifique du Parlement grec en réponse à nos questions (Email du 28 mars 2022).

droit du député individuel d'adresser une demande d'informations ou de documents. A y regarder de plus près, il peut, néanmoins, être relevé que :

- certains systèmes étrangers imposent un délai pour la remise des informations et documents (Norvège et Grèce), tandis que d'autres organisent une transmission « sans délai » (Finlande) ;
- les systèmes étrangers autorisent le Gouvernement à refuser la communication des informations et des documents au nom des secrets d'État (Roumanie, Norvège, Finlande, Grèce) ou des intérêts de l'État (Pays-Bas). Le refus du Gouvernement doit, toutefois, être motivé. Surtout, les concepts de secrets de l'État ou d'intérêts de l'État apparaissent devoir être interprétés relativement restrictivement. En ce sens, l'article 74 du Règlement norvégien insiste, par exemple, sur la nécessité pour le ministre auquel est adressée la demande de « tenir compte du statut particulier des députés et de leur besoin d'information ». Dans la même lignée, l'étude de professeurs de droit néerlandais relative à la portée de l'article 68 de la Constitution des Pays-Bas souligne que « ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que les intérêts de l'État peuvent être invoqués pour justifier de ne pas fournir des informations »⁵⁵ et que « par principe, la Chambre des Représentants doit être informée aussi largement que possible »⁵⁶.

Auteurs : Clémence Janssen-Bennynck et Basile Ridard (Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers et expert externe auprès de la Chambre des Députés)

Requérant : Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle

Luxembourg, le 14 avril 2022

⁵⁵ Paul Bovend'Eert, Henk Kummeling, Solke Munneke et Wim Voermans, *De Reikwijdte van Artikel 68 Grondwet, Factsheet Tweede Kamer*, 2020, p. 4.

⁵⁶ *Id.*, p. 8.

La discipline parlementaire

Résumé

- La discipline parlementaire est régie par les dispositions du chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre des Députés.
- Une modification de ce chapitre apparaît nécessaire pour prévoir de nouvelles sanctions disciplinaires dans l'hypothèse d'une divulgation publique par un député d'informations ou de documents confidentiels que le Gouvernement transmet à la Chambre. Cette modification est en lien direct avec le nouveau chapitre intitulé « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », qui est proposé dans le projet de dispositions légales et de recherches CS-2021-DR-009.
- Une telle modification est l'occasion de revoir plus largement le contenu de ce chapitre consacré à la discipline parlementaire, qui mérite d'être réécrit afin de rendre effectives et faciles d'application les dispositions du Règlement relatives à la discipline parlementaire.
- Il est ainsi proposé de restructurer le chapitre 9 et de refondre certaines dispositions en tenant compte des imprécisions et manques relevés dans le Règlement de la Chambre ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, tout en s'inspirant de certaines règles éprouvées à l'étranger.
- La nouvelle mouture proposée du chapitre 9 est organisée en trois subdivisions : la première porte sur les mesures disciplinaires susceptibles d'être prises immédiatement en séance ou lors de la réunion d'un organe, d'une commission ou d'une délégation ; la seconde porte sur les sanctions, qui sont plus lourdes que les mesures immédiates et sont prononcées *a posteriori* par la Conférence des Présidents, dans le respect des garanties procédurales ; la troisième prévoit une voie de recours interne devant le Bureau pour le député à l'encontre duquel une sanction *a posteriori* a été prononcée.
- Le présent résumé contient certaines des idées principales de modification, qui sont bien entendu soumises à l'appréciation des députés. Pour les détails, il convient de se reporter au paragraphe 2 de la note, ainsi qu'au paragraphe 2bis, qui contient une proposition de modification du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts en conséquence de la nouvelle rédaction du chapitre 9 sur la discipline parlementaire.



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

- Au terme de cette proposition de texte, quatre sanctions ont notamment été conservées : le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, le rappel à l'ordre avec privation de parole – renommé « retrait de la parole » – le blâme avec inscription au procès-verbal – renommé « blâme » – et le blâme avec exclusion temporaire. La plupart des comportements fautifs déjà prévus par l'actuel chapitre 9 ont également été maintenus, ainsi que le pouvoir du Président de la Chambre de suspendre la séance ou encore de faire supprimer du compte rendu l'intervention d'un député.
- En revanche, certaines dispositions de l'actuel chapitre 9 ont été supprimées, telles que la possibilité pour un député de faire cesser les effets d'une sanction disciplinaire en exprimant des regrets ou encore le pouvoir de la Chambre de décider à la majorité absolue d'un blâme avec exclusion temporaire, cette dernière compétence étant désormais attribuée à la Conférence des Présidents.
- En outre, certains dispositifs nouveaux ont été ajoutés, tels que la sanction des comportements fautifs commis lors d'une réunion ou d'une visite d'organe, de commission ou de délégation de la Chambre ou la possibilité pour un député, qui s'estime lésé ou victime d'un comportement fautif grave, de saisir la Conférence des Présidents. De nouvelles sanctions ont été prévues, comme par exemple la suspension d'un ou plusieurs mandats occupés par le député au sein de la Chambre ou encore la limitation des droits d'accès aux informations et documents confidentiels pour une durée maximale de six mois.
- Des garanties procédurales nouvelles ont été introduites : elles offrent au député concerné par une sanction la possibilité de présenter des observations écrites ou d'être entendu par la Conférence des Présidents. Elles contraignent aussi la Conférence des Présidents à motiver dûment la sanction prononcée à l'égard d'un député ou à notifier la sanction à l'intéressé.
- Enfin, la nouveauté la plus importante correspond à la possibilité pour le député sanctionné d'introduire un recours interne devant le Bureau de la Chambre. Cette nouvelle garantie procédurale, qui assure un contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux députés, permet de tenir compte de la jurisprudence *Karacsony et autres c/ Hongrie* de 2016 de la Cour européenne des droits de l'homme.
- Par cet arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet affirmé qu'en matière de discipline parlementaire, le non-respect du principe d'impartialité, du droit d'être entendu ou encore de l'obligation de motivation, ainsi que l'absence de voie de recours posent un problème de compatibilité à la Convention européenne des droits de l'homme.
- Les règles relatives à la discipline parlementaire sont déterminées au sein des Règlements des assemblées des États en Europe, comme c'est aussi le cas au Luxembourg. L'analyse comparative permet de mettre en lumière des dispositifs bien éprouvés à l'étranger dont il semble pertinent de s'inspirer. La source d'inspiration principale de cette proposition de texte modifiée est ainsi le Règlement du Parlement européen, tandis que les sources d'inspiration secondaires sont les Règlements de l'Assemblée nationale et du Bundestag.

§1. Fondement juridique tel qu'issu de la proposition de modification du Règlement sur le droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents	35
§2. Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés	35
A. Texte de la proposition	37
B. Commentaire des articles	39
§2bis. Proposition de modification de l'article 8 de l'annexe 1 du Règlement de la Chambre des Députés (Code de conduite)	50
A. Texte de la proposition	50
B. Commentaire de l'article	52
§3. Analyse des dispositions en vigueur du Règlement de la Chambre	53
A. Synthèse du droit en vigueur	53
B. Analyse critique du droit en vigueur	55
§4. Analyse de la jurisprudence Karacsony de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)	57
§5. État des lieux comparatif	59
A. Droit allemand	59
B. Droit français	61
C. Parlement européen	62

§1. Fondement juridique tel qu'issu de la proposition de modification du Règlement sur le droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents

Nouveau chapitre XX « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents »

Art. E.- (2) Tout député ayant eu connaissance, directement ou indirectement, d'informations ou de documents confidentiels, est chargé de préserver cette confidentialité, même lorsque son mandat a cessé.

Toute divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels est interdite sous peine des sanctions disciplinaires prévues au chapitre 9 du titre I du présent Règlement.

Le projet de dispositions légales et de recherches de la Cellule scientifique, dont le titre est « Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », contient une proposition de nouveau chapitre pour le Règlement de la Chambre, rédigée à raison de l'article 75 de la révision constitutionnelle⁵⁷. Au sein de ce nouveau chapitre figure un nouvel article E, comprenant deux alinéas. Le premier alinéa de cet article contraint tout député ayant eu connaissance d'informations ou de documents confidentiels à se soumettre à une obligation de confidentialité. Le second alinéa de l'article E prévoit qu'en cas de violation de cette règle, les sanctions disciplinaires prévues dans le Règlement de la Chambre sont susceptibles de s'appliquer. Le chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre des Députés intitulé « De la discipline » **doit donc être modifié en conséquence** afin de prévoir des sanctions, dans l'hypothèse d'une divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels.

La nécessité de modifier le chapitre 9 pour y introduire des sanctions en cas de violation de l'obligation de confidentialité est l'occasion de s'atteler à une réforme en profondeur du chapitre sur la discipline, qui mérite, plus largement, d'être réécrit afin de gagner en clarté et en précision.

§2. Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés

La proposition de modification du Règlement de la Chambre, intitulée « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », qui est contenue dans le projet de dispositions légales et de recherches CS-2021-DR-009⁵⁸, a pour objet d'organiser les prérogatives des députés en matière de droit général à l'information et de droit d'accès aux

⁵⁷ Voir, en particulier, le point 3° de l'alinéa premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle. « Art. 75. Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 62, la Chambre des Députés peut :

[...] 3° requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ; [...] ». Art. 75, d'après le texte coordonné et renuméroté de la Constitution contenu dans l'annexe du rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sous la proposition de révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 24 et s. L'article 75 correspond à l'article 63 suivant le texte coordonné de la proposition de révision des chapitres IV et *Vbis* de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 21-22.

⁵⁸ Voir le projet de dispositions légales et de recherches CS-2021-DR-009, intitulé « Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », en particulier le paragraphe 2, qui contient la proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés.

documents. L'application d'une ou plusieurs sanctions à l'encontre du député, qui s'est rendu coupable d'une divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels, est le corollaire nécessaire du droit d'accès large aux informations et documents confidentiels garanti aux députés. Il apparaît en effet justifié de prévoir le prononcé de sanctions, de nature à dissuader les députés de divulguer les informations et documents confidentiels reçus du Gouvernement. En ce sens, l'alinéa 2 de l'article E figurant dans le nouveau chapitre sur le « droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents » dispose que « toute divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels est interdite sous peine des sanctions disciplinaires prévues au chapitre 9 du titre I du présent Règlement ».

Le but premier de la modification du chapitre 9 du titre I sur la discipline parlementaire dont il est question ci-dessous est donc de réprimer la divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels. **L'insertion de cette nouvelle infraction et de sa sanction au sein du chapitre 9 est l'occasion de modifier plus largement ce chapitre**, qui souffre de défauts tant sur la forme que sur le fond. Il s'agit de profiter de la nécessité de compléter le chapitre 9 avec le comportement fautif consistant à violer le caractère confidentiel d'informations ou de documents pour modifier substantiellement le chapitre 9.

D'emblée, il importe d'écrire clairement que la protection juridictionnelle de l'article 84 de la révision constitutionnelle⁵⁹ (« aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ») n'est pas exclusive des sanctions disciplinaires prononcées en application du Règlement de la Chambre. Si les actions « civile » et « pénale » sont expressément visées au terme de l'article 84 de la révision constitutionnelle, tel n'est pas le cas de l'action disciplinaire. L'extrait du rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, rédigé à l'occasion de la réforme de l'actuel article 68 de la Constitution relatif à l'irresponsabilité parlementaire, est également très explicite sur ce point. On peut y lire que « l'irresponsabilité du député trouve également sa limite dans la mesure où, pour des paroles prononcées en séance publique, il peut faire l'objet des mesures disciplinaires prévues aux articles 47 à 52 du Règlement »⁶⁰. Ainsi, les propos tenus par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions – qui sont couverts par l'irresponsabilité résultant de la protection garantie par la Constitution – peuvent en tout état de cause relever de la discipline interne de la Chambre des Députés. Comme le résume très justement l'universitaire français Anthony Sfez, « ce que la justice ne peut faire, les collègues du parlementaire le peuvent en sanctionnant leur collègue défaillant »⁶¹.

⁵⁹ Art. 84, d'après le texte coordonné et renuméroté de la Constitution contenu dans l'annexe du rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sous la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 24 et s. L'article 84 correspond à l'article 72 suivant le texte coordonné de la proposition de révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution, doc. parlementaire n° 7777/08, pp. 21-22.

⁶⁰ Voir le document parlementaire n° 4939/02.

⁶¹ A. Sfez, « Faut-il renforcer la liberté d'expression des députés au sein de l'hémicycle ? », *JPblog*, 8 novembre 2022. Disponible sur : <https://blog.juspoliticum.com/2022/11/08/faut-il-renforcer-la-liberte-d-expression-des-deputes-au-sein-de-l-hemicycle-par-anthony-sfez/> . Voir, dans le même sens, C. Guérin-Bargues, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, Paris, LGDJ, 2011, p. 204 : « Lorsqu'un fait bénéficie de la protection de l'irresponsabilité, toute mise en cause de la responsabilité pénale ou civile de son auteur est exclue, mais l'immunité demeure sans conséquence sur la responsabilité disciplinaire du parlementaire ».

C. Texte de la proposition

Chapitre 9

De la discipline

a) Mesures immédiates

Art. A.- (1) Le Président rappelle à l'ordre tout député qui porte atteinte au bon déroulement de la séance.

(2) En cas de récidive, le Président rappelle une deuxième fois le député à l'ordre, avec, le cas échéant, compte tenu de la gravité du comportement fautif, inscription au procès-verbal.

(3) Si la violation se poursuit, ou en cas de nouvelle récidive, le Président peut retirer la parole au député concerné pour le reste de la séance.

(4) Dans l'une des deux hypothèses mentionnées au paragraphe ci-avant, le Président peut également exclure le député concerné de la salle pour le reste de la séance. Dans le cas d'une gravité exceptionnelle, le Président peut, immédiatement et sans deuxième rappel à l'ordre, exclure le député concerné de la salle pour le reste de la séance.

Le Président veille sans délai à l'exécution d'une telle mesure disciplinaire avec l'aide de l'administration parlementaire.

(5) Lorsqu'il se produit une agitation qui compromet la poursuite des débats, le Président peut, pour rétablir l'ordre, suspendre la séance pour une durée déterminée ou la lever. Il lui appartient de prononcer la reprise de la séance.

(6) Le Président peut faire supprimer du compte rendu et des archives vidéos l'intervention d'un député auquel il a expressément rappelé qu'il n'avait pas la parole ou qui la conserve au-delà du temps qui lui est imparti.

La décision est à effet immédiat. Elle est toutefois soumise à une confirmation de la Conférence des Présidents au plus tard huit jours après avoir été prise ou, en l'absence de réunion de la Conférence des Présidents pendant cette période, lors de la prochaine réunion de la Conférence des Présidents.

(7) Les pouvoirs définis aux paragraphes 1 à 6 sont attribués au député qui remplace le Président en séance. Ils sont également attribués aux présidents des organes, commissions et délégations de la Chambre, tels qu'ils sont prévus dans le présent Règlement, lors des réunions d'organe, de commission ou de délégation.

(8) Le cas échéant, compte tenu de la gravité du comportement fautif, le Président de la Chambre, le président de séance, ou un président d'organe, de commission ou de délégation peuvent saisir la Conférence des Présidents d'une demande de mise en

œuvre des articles B à F, au plus tard huit jours après la survenance du comportement fautif grave.

b) Sanctions

Art. B.- Peut faire l'objet d'une ou plusieurs sanctions le député :

- 1. Qui a gravement troublé l'ordre ou perturbé les travaux en séance publique ou lors d'une réunion ou d'une visite d'organe, de commission ou de délégation ;**
- 2. Qui a fait appel à la violence ou s'est rendu coupable d'une voie de fait en séance publique ou dans les autres locaux de la Chambre ou lors d'une réunion ou d'une visite d'organe, de commission ou de délégation ;**
- 3. Qui s'est rendu coupable d'outrages, d'injures ou de menaces envers la Chambre, son Président, un ou plusieurs des membres de la Chambre ou les membres du Gouvernement en séance publique ou dans les autres locaux de la Chambre ou lors d'une réunion ou d'une visite d'organe, de commission ou de délégation ;**
- 4. Qui a violé le secret des délibérations en commission ou le caractère confidentiel d'informations ou de documents.**

Art. C.- Lorsque sont proposées une ou plusieurs sanctions à l'encontre d'un député, la Conférence des Présidents est saisie dans les conditions prévues à l'article A (8). Elle peut également être saisie par un député, qui s'estime lésé ou victime d'un des comportements mentionnés à l'article B.

La Conférence des Présidents est également compétente pour prononcer la ou les sanctions proposées à l'encontre du Président. Outre les saisissants mentionnés, elle peut, dans ce cas, être saisie par un ou plusieurs de ses membres dans les conditions prévues à l'article A (8).

La Conférence des Présidents se prononce dans un délai d'un mois à compter de sa saisine.

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.

(2) Elle apprécie le comportement fautif en tenant compte de son caractère ponctuel, récurrent ou permanent, ainsi que de son degré de gravité. Il est également tenu compte, le cas échéant, de l'atteinte éventuellement portée à la dignité et à la réputation de la Chambre.

Art. E.- La Conférence des Présidents arrête une décision motivée, laquelle peut consister dans l'adoption de l'une ou plusieurs des sanctions suivantes :

- 1. Un blâme ;**
- 2. La suspension d'un ou plusieurs mandats que le député exerce au sein de la Chambre pour une durée maximale de six mois ;**
- 3. L'interdiction pour le député d'être nommé rapporteur pour une durée maximale de six mois ;**

4. L'interdiction pour le député de participer à une délégation officielle de la Chambre pour une durée maximale de six mois ;

5. Une amende pour un montant maximum de XXXX euros ; [alternative : La privation, pendant au maximum deux mois, du quart / du tiers / de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député]

6. Sans préjudice de l'exercice du droit de vote en séance plénière et sous réserve, dans ce cas, du strict respect des règles disciplinaires, un blâme avec exclusion temporaire entraînant l'interdiction, pour une durée de deux à trente jours pendant lesquels la Chambre ou l'un de ses organes, commissions ou délégations se réunissent, de participer à l'ensemble ou à une partie des activités de la Chambre.

7. Une limitation des droits d'accès aux informations et documents confidentiels pour une durée maximale de six mois.

Art. F.- La décision arrêtée par la Conférence des Présidents est notifiée au député concerné par lettre recommandée ou par lettre remise en main propre avec avis de réception.

A la suite de cette notification au député concerné, toute sanction prononcée à l'encontre d'un député est portée à la connaissance de la Chambre dans le cadre des communications.

c) Voie de recours interne

Art. G.- Le député sanctionné en application des articles B à F peut introduire par écrit un recours interne devant le Bureau dans un délai de trois jours à partir de la notification de la sanction prononcée par la Conférence des Présidents. Ce recours suspend l'application de la sanction.

Le Bureau entend le député concerné ou, à la demande de ce dernier, le député qu'il désigne pour l'assister. Il peut, au plus tard huit jours après l'introduction du recours, annuler la ou les sanctions prononcées, les confirmer ou les modifier. La décision du Bureau est notifiée au député concerné par lettre recommandée ou par lettre remise en main propre avec avis de réception. A la suite de cette notification, elle est portée à la connaissance de la Chambre dans le cadre des communications.

Le Bureau est également compétent pour examiner le recours interne introduit par le Président sanctionné en application des articles B à F.

D. Commentaire des articles

La proposition de nouveau chapitre du Règlement intitulé « droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents » envisage que les députés, qui ne préservent pas la confidentialité des informations et documents confidentiels obtenus, sont passibles des sanctions disciplinaires prévues par le chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre⁶². Il

⁶² Consulter la proposition de modification du Règlement contenue dans le projet de dispositions légales et de recherches intitulé « Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents » (CS-2021-DR-009). Voir, en particulier, dans le texte de la proposition, le paragraphe 2 de l'article

convient donc de modifier en conséquence le chapitre 9 intitulé « De la discipline » du Règlement : il s'agit de permettre le prononcé d'une ou plusieurs sanctions disciplinaires à l'encontre du député qui enfreint le caractère confidentiel d'informations ou de documents.

Outre cet ajout dans le chapitre 9, il est proposé de revoir entièrement la structure dudit chapitre afin de le rendre plus lisible. La source d'inspiration principale est le chapitre relatif à la discipline au sein du Règlement du Parlement européen, tandis que les sources d'inspiration secondaires sont les Règlements de l'Assemblée nationale et du Bundestag. L'objectif est de rendre effectives et faciles d'application les dispositions du Règlement relatives à la discipline parlementaire. La réécriture de ce chapitre 9 passe aussi par la prise en considération de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de discipline parlementaire (*Karacsony et autres c/ Hongrie*, 17 mai 2016)⁶³.

En conséquence, certaines dispositions ont été maintenues dans cette version remaniée du chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre, tandis que d'autres dispositions ont été supprimées. Les quatre sanctions que sont le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, le rappel à l'ordre avec privation de parole – renommé « retrait de la parole » –, le blâme avec inscription au procès-verbal – renommé « blâme » – et le blâme avec exclusion temporaire ont été conservées. Il en a été de même pour la très grande majorité des comportements fautifs mentionnés dans l'actuel chapitre 9 du Règlement, ainsi que pour la possibilité pour le Président de la Chambre de suspendre la séance ou encore celle de faire supprimer du compte rendu l'intervention d'un député⁶⁴. En revanche, il a été décidé de supprimer le pouvoir de la Chambre de prononcer à la majorité absolue le blâme avec exclusion temporaire, compétence désormais attribuée à la Conférence des Présidents. De même, la possibilité du député de faire cesser les effets d'une sanction disciplinaire en exprimant des regrets, prévue aux articles 52 paragraphe 6 et 53 paragraphe 5, a été supprimée. Cette mesure semble en effet peu adaptée, par exemple lorsqu'un député s'est rendu coupable d'un comportement fautif aussi grave que l'appel à la violence ou l'outrage envers la Chambre. A notre connaissance, hormis dans le Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique⁶⁵ ou dans le Règlement du Sénat du Canada⁶⁶, cet effacement des effets de la sanction n'est pas prévu dans les autres Règlements parlementaires à l'étranger. Enfin, la possibilité offerte au député de se justifier durant dix minutes, encadrée par les paragraphes 4 et 5 de l'article 52 et l'article 55 alinéa 2, a été remplacée par deux autres garanties procédurales : celle de présenter des observations écrites et celle d'être

E : « Tout député ayant eu connaissance, directement ou indirectement, d'informations ou de documents confidentiels, est chargé de préserver cette confidentialité, même lorsque son mandat a cessé.

Toute divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels est interdite sous peine des sanctions disciplinaires prévues au chapitre 9 du titre I du présent Règlement ». (Soulignement personnel)

⁶³ Requête n° 42461/13 et 44357/13. Pour une analyse synthétique de l'arrêt de Grande Chambre *Karacsony et autres c/ Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 mai 2016, voir le §4. Analyse de la jurisprudence *Karacsony* de la CEDH.

⁶⁴ Ces deux possibilités sont prévues par les articles 56 et 57 actuellement en vigueur et envisagés respectivement dans les nouveaux paragraphes 5 et 6 de l'article A.

⁶⁵ Art. 62, al. 5 du Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique : « Le député qui a été privé de la parole en application de l'alinéa 2 peut mettre immédiatement fin aux effets de cette mesure en déclarant par écrit qu'il regrette d'avoir méconnu l'autorité du président et d'avoir troublé l'ordre » ; Art. 63, para. 5, du Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique : « Le membre qui a encouru l'exclusion temporaire peut en faire cesser les effets à partir du lendemain du jour où la mesure a été prise, en déclarant par écrit qu'il regrette d'avoir méconnu la décision de la Chambre. Lecture de cette déclaration est faite à l'assemblée par le président ».

⁶⁶ Art. 6-13 (3) du Règlement du Sénat du Canada : « Le Sénat prend les mesures disciplinaires qu'il estime indiquées à l'égard du sénateur qui a tenu des propos non parlementaires sans se justifier, **se rétracter ou présenter des excuses jugées satisfaisantes par le Sénat** ». (Soulignement personnel).

entendu par la Conférence des Présidents, lorsqu'il est question des sanctions des articles B et suivants.

Le chapitre 9 remanié est subdivisé en trois : la première subdivision (a), intitulée *Mesures immédiates*, est relative **aux mesures disciplinaires susceptibles d'être prises immédiatement** en séance ou lors de la réunion d'un organe, d'une commission ou d'une délégation. La seconde subdivision (b) concerne **les sanctions**, qui présentent comme caractéristiques d'être **plus lourdes** que les mesures immédiates et d'être **prononcées a posteriori par la Conférence des Présidents** dans le respect des garanties procédurales. La troisième subdivision (c) a trait à la **voie de recours interne devant le Bureau offerte au député** à l'encontre duquel une sanction *a posteriori* a été prononcée.

a) Mesures immédiates

La première subdivision du chapitre 9 est composée d'un seul article A, qui concerne les mesures immédiates. Ces dispositions appellent les commentaires suivants :

Article A

Conformément aux dispositions de l'article A, la liste des mesures immédiates inclut :

- le rappel à l'ordre simple (art. A (1)) ;
- le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (art. A (2)) ;
- le retrait de la parole (art. A (3)) ;
- l'exclusion pour la durée de la séance (art. A (4)) ;
- la suspension de séance (art. A (5)) ;
- et l'expurgation du compte rendu et des archives vidéos d'une intervention d'un député (art. A (6)).

Sur le paragraphe 1 de l'article A

Ce premier paragraphe introduit une nouvelle mesure correspondant à un « rappel à l'ordre simple ». C'est une sanction classique déjà régulièrement prévue à l'étranger, comme par exemple par l'article 71 du Règlement de l'Assemblée nationale française⁶⁷, par l'article 92 du Règlement du Sénat français⁶⁸, ou encore par l'article 175 para. 1 du Règlement du Parlement européen⁶⁹. Inspiré principalement par cette dernière disposition, l'ajout de cette sanction permet de formaliser une pratique déjà existante : il s'agit de faire rentrer pleinement dans le droit positif une réalité de fait, qui consiste pour le Président de la Chambre à recourir au rappel à l'ordre lorsqu'il considère que l'attitude d'un député nécessite un avertissement, mais ne mérite pas le caractère « stigmatisant » d'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal tel que prévu par le deuxième paragraphe de l'article A.

⁶⁷ Art. 71 du Règlement de l'Assemblée nationale française : « Les peines disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée sont : 1° Le rappel à l'ordre ; 2° Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ; 3° La censure ; 4° La censure avec exclusion temporaire ».

⁶⁸ Art. 92 du Règlement du Sénat français : « Les peines disciplinaires applicables aux membres du Sénat sont : Le rappel à l'ordre ; Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ; La censure ; La censure avec exclusion temporaire ».

⁶⁹ Art. 175 para. 1^{er} du Règlement du Parlement européen : « Le Président rappelle à l'ordre tout député qui enfreint les règles de conduite définies à l'article 10, paragraphe 3 ou 4 ».

Sur le paragraphe 2 de l'article A

Ce second paragraphe indique que si après le premier rappel à l'ordre simple, un député porte une seconde fois (cf. les mots « en cas de récidive ») atteinte au bon déroulement de la séance, le Président de la Chambre peut le rappeler à l'ordre une fois de plus. En fonction de la gravité du comportement fautif, il peut, en outre, demander l'inscription de ce rappel à l'ordre au procès-verbal. Ce libellé est principalement inspiré de l'article 175 para. 2 du Règlement du Parlement européen⁷⁰, tandis que la mesure disciplinaire « rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal » est déjà prévue par le premier paragraphe de l'actuel article 52 du Règlement de la Chambre.

Sur le paragraphe 3 de l'article A

Ce troisième paragraphe reconnaît au Président de la Chambre le pouvoir de retirer la parole au député jusqu'à la fin de la séance dans l'hypothèse de la poursuite de l'atteinte au bon déroulement de la séance ou d'une nouvelle récidive. Ce libellé est principalement inspiré de l'article 175 para. 3 du Règlement du Parlement européen⁷¹, ainsi que du § 36 (2) du Règlement du Bundestag⁷². Cette mesure disciplinaire de « rappel à l'ordre avec privation de parole » est déjà prévue par le paragraphe 3 de l'actuel article 52 du Règlement de la Chambre. Elle s'applique lorsqu'un député a été rappelé **deux fois** à l'ordre : « Lorsque, dans une même séance, un membre a fait l'objet d'un deuxième rappel à l'ordre, cette sanction entraîne d'office le retrait de la parole s'il l'a déjà obtenue, et la privation du droit de prendre la parole pour le reste de la séance ». L'ajout de la mesure disciplinaire « rappel à l'ordre simple » conduit à procéder à **une adaptation** et à prévoir que le « rappel à l'ordre avec privation de parole » s'applique lorsqu'un député a porté atteinte au bon déroulement de la séance pour **la troisième fois** (cf. les mots « en cas de *nouvelle* récidive »).

Sur le paragraphe 4 de l'article A

Le premier alinéa de ce quatrième paragraphe envisage la possibilité d'exclure un député de la salle des séances plénières. Il convient de l'interpréter comme signifiant que le Président peut exclure un député de la salle des séances plénières dans trois hypothèses : 1° face à une perturbation qui se poursuit après une atteinte au bon déroulement de la séance pour la deuxième fois ; 2° face à une atteinte au bon déroulement de la séance pour la troisième fois ; 3° face à un cas d'une gravité exceptionnelle. Le premier alinéa du quatrième paragraphe est inspiré des première et deuxième phrases de l'article 175 para. 3 du Règlement du Parlement européen⁷³.

Le second alinéa de ce paragraphe précise que l'exécution de la mesure disciplinaire prononcée par le Président est assurée sans délai avec l'aide de l'administration parlementaire. Le Secrétaire général est, en pratique, assisté des huissiers et, éventuellement,

⁷⁰ Art. 175 para. 2 du Règlement du Parlement européen : « En cas de récidive, le Président rappelle à nouveau le député à l'ordre, avec inscription au procès-verbal ».

⁷¹ Art. 175 para. 3 du Règlement du Parlement européen : « Si la violation se poursuit, ou en cas de nouvelle récidive, le Président peut retirer la parole au député concerné et l'exclure de la salle des séances pour le reste de la séance. Dans des cas d'une gravité exceptionnelle, le Président peut également exclure le député concerné de la salle des séances pour le reste de la séance immédiatement et sans deuxième rappel à l'ordre. Le secrétaire général veille sans retard à l'exécution d'une telle mesure disciplinaire avec l'aide des huissiers et, au besoin, du personnel de sécurité du Parlement ».

⁷² § 36 (2) du Règlement du Bundestag : « Ist ein Redner während einer Rede dreimal zur Sache oder dreimal zur Ordnung gerufen und beim zweiten Male auf die Folgen eines dritten Rufes zur Sache oder zur Ordnung hingewiesen worden, so muss ihm der Präsident das Wort entziehen und darf es ihm in derselben Aussprache zum selben Verhandlungsgegenstand nicht wieder erteilen ».

⁷³ Voir art. 175 para. 3 du Règlement du Parlement européen reproduit ci-dessus.

du personnel de sécurité de la Chambre. Ce libellé est inspiré directement de la dernière phrase de l'article 175 para. 3 du Règlement du Parlement européen⁷⁴.

Sur le paragraphe 5 de l'article A

Ce cinquième paragraphe reconnaît au Président de la Chambre le pouvoir de suspendre ou de lever la séance en cas d'agitation compromettant la poursuite des débats. Ce libellé est inspiré à la fois de l'article 175 para. 4 du Règlement du Parlement européen⁷⁵ et de l'article 40 du Règlement du Bundestag⁷⁶. Le nouvel article rédigé modifie l'actuel article 56 du Règlement, afin de rendre le dispositif plus flexible. Au terme de l'actuel article 56, la suspension de séance est (obligatoirement) prévue pour une durée d'une heure. Cette durée « stricte » peut ne pas être adaptée à la situation. Le nouvel article rédigé offre un cadre plus souple pour la suspension de séance, laquelle pourrait être par exemple de dix minutes, de trente minutes, de deux heures ou plus, en fonction de l'intensité de l'agitation.

Sur le paragraphe 6 de l'article A

Ce sixième paragraphe reconnaît au Président de la Chambre le pouvoir de faire supprimer du compte rendu et des archives vidéos l'intervention d'un député qui n'avait pas la parole ou qui la conserve au-delà des délais impartis. Le libellé du premier alinéa reprend l'actuel article 57 du Règlement⁷⁷.

Le second alinéa de ce paragraphe prévoit que la décision du Président d'expurger du compte rendu et des archives vidéos une intervention d'un député doit être confirmée par la Conférence des Présidents. Il est inspiré de l'alinéa 2 de l'article 175 para. 6 du Règlement du Parlement européen⁷⁸.

Sur le paragraphe 7 de l'article A

Ce septième paragraphe indique que l'ensemble des mesures immédiates énumérées à l'article A peuvent être aussi prononcées par le membre de la Chambre qui remplace le Président en séance plénière. Elles peuvent également être prononcées par les présidents des organes, commissions et délégations de la Chambre lors des réunions d'organes, de commissions ou de délégations ou, le cas échéant, par ceux qui les remplacent dans cette fonction de président. Ce libellé est principalement inspiré de l'article 175 para. 7 du Règlement du Parlement européen⁷⁹. Le terme « organe » renvoie, en particulier, au Bureau ou à la Conférence des Présidents. Il est entendu que les pouvoirs définis aux paragraphes 1

⁷⁴ Voir art. 175 para. 3 du Règlement du Parlement européen reproduit ci-dessus.

⁷⁵ Art. 175 para. 4 du Règlement du Parlement européen : « Lorsqu'il se produit une perturbation qui compromet la poursuite des débats, le Président, pour rétablir l'ordre, suspend la séance pour une durée déterminée ou la lève. Si le Président ne peut se faire entendre, il quitte le fauteuil présidentiel, ce qui entraîne une suspension de la séance. La séance est reprise sur convocation du Président ».

⁷⁶ § 40 du Règlement du Bundestag : « Wenn im Bundestag störende Unruhe entsteht, die den Fortgang der Verhandlungen in Frage stellt, kann der Präsident die Sitzung auf bestimmte Zeit unterbrechen oder aufheben. Kann er sich kein Gehör verschaffen, so verläßt er den Präsidentenstuhl; die Sitzung wird dadurch unterbrochen. Zur Fortsetzung der Sitzung beruft der Präsident ein. ».

⁷⁷ Art. 57 du Règlement de la Chambre des Députés : « Le Président peut faire supprimer du compte rendu les paroles contraires à l'ordre ou celles qui auraient été prononcées par un membre auquel le Président aurait expressément rappelé qu'il n'avait pas la parole ».

⁷⁸ Art. 175 para. 6 alinéa 2 du Règlement du Parlement européen : « La décision est à effet immédiat. Elle est toutefois soumise à une confirmation du Bureau au plus tard quatre semaines après avoir été prise, ou, en l'absence de réunion du Bureau pendant cette période, lors de la réunion suivante du Bureau ».

⁷⁹ Art. 175 para. 7 du Règlement du Parlement européen : « Les pouvoirs prévus aux paragraphes 1 à 6 sont attribués, *mutatis mutandis*, aux présidents des organes, commissions et délégations, tels qu'ils sont définis dans le présent règlement intérieur ».

à 6 sont attribués, *mutatis mutandis* (autrement dit, une fois effectuées les adaptations rendues nécessaires), aux présidents des organes, commissions et délégations de la Chambre.

Sur le paragraphe 8 de l'article A

Ce huitième paragraphe précise qu'en présence d'un comportement fautif grave, le Président de la Chambre, le membre de la Chambre qui remplace le Président en séance plénière, le président d'un organe, d'une commission ou d'une délégation peuvent saisir la Conférence des Présidents, qui est le titulaire du pouvoir de sanction. Ce faisant, il est donc question de déclencher la mise en œuvre des dispositions de la seconde subdivision du chapitre 9 intitulée « b) Sanctions ». Le libellé de ce paragraphe est partiellement inspiré par l'article 175 para. 8 du Règlement du Parlement européen⁸⁰.

b) Sanctions

La seconde subdivision du chapitre 9 est composée de cinq articles : le premier précise les comportements fautifs susceptibles de faire l'objet de sanctions, tandis que le second et le troisième concernent la procédure applicable. Enfin, l'article E dresse la liste des sanctions et l'article F précise les modalités par lesquelles la ou les sanctions décidées sont portées à la connaissance du député concerné et de la Chambre. Ces dispositions appellent les commentaires suivants :

Article B

Le présent article fournit la liste des comportements fautifs pouvant donner lieu à une ou plusieurs des sanctions mentionnées à l'article E.

Tel est premièrement le cas lorsqu'un député a gravement troublé l'ordre ou perturbé les travaux parlementaires en séance plénière ou à l'occasion d'une réunion ou d'une visite du Bureau ou de la Conférence des Présidents, de commission ou de délégation.

Tel est deuxièmement le cas lorsqu'un député a eu recours à la violence ou est à l'origine d'une voie de fait en séance plénière, plus largement au sein des bâtiments de la Chambre ou à l'occasion d'une réunion ou d'une visite du Bureau ou de la Conférence des Présidents, de commission ou de délégation. Cette disposition, déjà présente au point 2. de l'actuel paragraphe 2 de l'article 53 du Règlement⁸¹ et au point 1. de l'actuel article 54⁸², se retrouve également aux 3° et 6° de l'article 70 du Règlement de l'Assemblée nationale⁸³. La jurisprudence luxembourgeoise définit une voie de fait comme « une atteinte manifestement illicite et intolérable à un droit certain et évident d'autrui par l'accomplissement par son auteur d'actes, en principe matériels, aux fins d'usurper un droit qu'il n'a pas ou pour se faire justice soi-même » (Cour administrative, 17 janvier 2017, numéro 38196C du rôle).

⁸⁰ Art. 175 para. 8 du Règlement du Parlement européen : « Le cas échéant, compte tenu de la gravité de la violation des règles de conduite des députés, le député exerçant la présidence pour une période de session, ou la présidence d'un organe, d'une commission ou d'une délégation peut saisir le Président d'une demande de mise en œuvre de l'article 176, au plus tard avant la prochaine période de session ou la réunion suivante de l'organe, de la commission ou de la délégation concernés ».

⁸¹ Art. 53 du Règlement de la Chambre des Députés : « (2) Le blâme avec exclusion temporaire du Parlement est prononcé contre tout député qui en séance publique [...] 2. a fait appel à la violence »

⁸² Art. 54 du Règlement de la Chambre des Députés : « Le Président peut proposer à la Conférence des Présidents la peine du blâme qui peut également être demandée par écrit à la Conférence des Présidents par un député 1. en cas de voie de fait d'un membre du Parlement à l'égard d'un de ses collègues ».

⁸³ Art. 70 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée : [...] 3° Qui a fait appel à la violence en séance publique ; [...] 6° Qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée ».

Tel est troisièmement le cas lorsqu'un député se rend coupable d'outrages, d'injures ou de menaces envers la Chambre, son Président, un ou plusieurs des membres de la Chambre, ou les membres du Gouvernement en séance plénière, plus largement au sein des bâtiments de la Chambre ou à l'occasion d'une réunion ou d'une visite du Bureau ou de la Conférence des Présidents, de commission ou de délégation. Cette disposition est déjà présente au point 3 du paragraphe 2 de l'article 53 du Règlement⁸⁴ et est inspirée des 2°, 4° et 5° de l'article 70 du Règlement de l'Assemblée nationale⁸⁵.

Tel est quatrièmement le cas lorsqu'un député a violé le secret des délibérations en commission ou le caractère confidentiel d'informations ou de documents. La possibilité de décider le secret des délibérations en commission si les circonstances l'exigent est organisée par l'actuel paragraphe 9 de l'article 25 du Règlement⁸⁶. La violation du secret des délibérations en commission est déjà prévue au point 2. de l'actuel alinéa 1^{er} de l'article 54 du Règlement⁸⁷. Les informations ou documents confidentiels visés sont l'ensemble des informations et documents présentant un caractère confidentiel traités par la Chambre. Au titre des informations et documents présentant un caractère confidentiel peuvent, par exemple, figurer les informations et documents confidentiels communiqués par le Gouvernement. Le paragraphe 2 de l'article E de la proposition de nouveau chapitre XX intitulé « Droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents » enjoint aux députés de protéger la confidentialité des informations et documents confidentiels que le Gouvernement leur transmet. Il dispose expressément que « toute divulgation publique d'informations ou de documents confidentiels est interdite sous peine des sanctions disciplinaires prévues au chapitre 9 du titre I du présent Règlement ». La formulation juridique générale de cette disposition assure une couverture juridique exhaustive des divulgations publiques, y incluses les divulgations publiques des identités de tiers. Ainsi, au même titre que d'autres éléments contenus dans un document confidentiel, le député est tenu de ne pas révéler l'identité de tiers, dont le nom figurerait dans le document confidentiel – sous peine de sanctions disciplinaires. Au titre des documents présentant un caractère confidentiel peuvent aussi notamment figurer les documents de recherche confidentiels rédigés par la Cellule scientifique, pour lesquels la Conférence des Présidents a décidé qu'une diffusion du document en dehors du cercle réduit de ses destinataires est strictement interdite.

Article C

Le premier alinéa de l'article C prévoit les modalités de saisine de la Conférence des Présidents, qui est compétente lorsqu'une ou plusieurs sanctions sont proposées à l'encontre d'un député. La première phrase du premier alinéa de cet article est à mettre en lien avec l'article A (8), qui prévoit qu'en présence d'un comportement fautif grave, le Président de la Chambre, le membre de la Chambre qui remplace le Président en séance plénière ainsi que

⁸⁴ Art. 53 du Règlement de la Chambre des Députés : « (2) Le blâme avec exclusion temporaire du Parlement est prononcé contre tout député qui en séance publique [...] 3. s'est rendu coupable d'outrage envers le Parlement ou son Président ».

⁸⁵ Art. 70 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée : [...] 2° Qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ; [...] 4° Qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président ; 5° Qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution ».

⁸⁶ Art. 25 du Règlement de la Chambre des Députés : « (9) Exceptionnellement, la commission peut décider de garder le secret des délibérations ».

⁸⁷ Art. 54 du Règlement de la Chambre des Députés : « Le Président peut proposer à la Conférence des Présidents la peine du blâme qui peut également être demandée par écrit à la Conférence des Présidents par un député [...] 2. à l'égard de tout député qui enfreint le caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission ».

le président d'un organe, d'une commission ou d'une délégation peuvent saisir la Conférence des Présidents. La seconde phrase du premier alinéa de cet article envisage, en outre, la possibilité pour un député de saisir la Conférence des Présidents, dès lors que celui-ci s'estime lésé ou victime d'un des comportements mentionnés à l'article B. Cette dernière disposition est principalement inspirée de l'article 72 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale⁸⁸.

Le second alinéa de l'article C prévoit que lorsque le Président de la Chambre est l'auteur d'un comportement fautif grave, c'est aussi la Conférence des Présidents qui est compétente⁸⁹. Il est entendu que le Président ne peut être présent en Conférence des Présidents, lorsque son comportement fautif est discuté. Il doit, toutefois, se faire remplacer par un autre député au sein de la Conférence des Présidents. Lorsqu'une ou plusieurs sanctions sont proposées à l'encontre du Président, la Conférence des Présidents peut être saisie par le président de séance, le président d'une commission, le président d'une délégation ou un ou plusieurs de ses membres. Premièrement, le président de séance doit pouvoir saisir la Conférence des Présidents en présence d'un comportement fautif grave commis par le Président en séance (étant entendu dans ce cas que le Président ne préside pas, parce qu'il a par exemple souhaité discuter, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 12 du Règlement). Deuxièmement, le président d'une commission doit pouvoir saisir la Conférence des Présidents en présence d'un comportement fautif grave commis par le Président en commission (étant entendu dans ce cas que le président de commission n'est pas le Président). Troisièmement, le président d'une délégation, qui comprend le Président, doit pouvoir saisir la Conférence des Présidents en présence d'un comportement fautif grave commis par le Président en délégation (étant entendu dans ce cas que le président de délégation n'est pas le Président). Quatrièmement, l'un ou plusieurs des membres de la Conférence des Présidents doivent pouvoir saisir la Conférence des Présidents en présence d'un comportement fautif grave commis par le Président. A titre d'illustration, dans le cas où le Président, qui préside, se rend coupable d'un comportement fautif grave en séance plénière, il appartiendrait à l'un ou plusieurs membres de la Conférence des Présidents de saisir la Conférence des Présidents.

Le troisième alinéa de l'article C prévoit un délai maximum d'un mois après la saisine dans le cadre duquel la Conférence des Présidents est tenue de se prononcer.

Article D

Cet article porte sur les modalités de la prise de décision de la Conférence des Présidents, qui doit tenir compte des observations du député concerné et doit apprécier son comportement fautif sur la base de critères précis.

Sur le paragraphe 1 de l'article D

Le premier paragraphe de cet article prévoit la possibilité pour un député de présenter des observations écrites avant que la décision ne soit adoptée. Il envisage, en outre, la possibilité d'entendre les explications du député. A sa demande, le député peut être assisté par le membre de la Chambre qu'il a choisi à cet effet. Cette disposition s'inspire à la fois de

⁸⁸ Art. 72 alinéa 3 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Les peines prononcées par le Bureau le sont sur proposition du Président ou, par écrit, d'un député qui s'estime victime d'un agissement mentionné à l'article 70 ».

⁸⁹ La Conférence des Présidents est déjà l'organe compétent si le Président viole le Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Voir, à cet égard, dans l'annexe 1, le paragraphe 5 de l'article 8 : « Dans la mesure où le Président est susceptible d'avoir violé le présent Code de conduite, l'initiative de la procédure disciplinaire et le droit de sanction reviennent à la Conférence des Présidents ».

l'article 176 paragraphe 2 alinéa 1^{er} du Règlement du Parlement européen⁹⁰ et de l'article 72 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale⁹¹, tout en tenant compte aussi de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Sur le paragraphe 2 de l'article D

Le second paragraphe de cet article précise les critères sur la base desquels la Conférence des Présidents est tenue d'apprécier le comportement fautif du député concerné. Ce libellé s'inspire de l'article 176 para 3 du Règlement du Parlement européen⁹². Il convient de distinguer les comportements de nature visuelle, qui peuvent être tolérés, pour autant qu'ils ne soient pas injurieux, diffamatoires, racistes ou xénophobes, et qu'ils gardent des proportions raisonnables, de ceux entraînant une perturbation effective des activités parlementaires.

Article E

L'article E introduit, d'abord, de nouvelles garanties procédurales contraignant à motiver dûment la sanction prononcée. Cet article introduit, ensuite, une série de sanctions disciplinaires graduelles.

La sanction disciplinaire la plus légère est le simple blâme (art. E 1.) Parmi les sanctions figurent également la suspension d'un ou plusieurs mandats que le député occupe au sein de la Chambre (art. E 2.) ainsi que l'interdiction pour le député d'être nommé rapporteur pour une durée maximum de six mois (art. E 3.) : elles sont directement inspirées des articles 21 et 176 para. 6 du Règlement du Parlement européen⁹³. La sanction visant à interdire au député de participer à une délégation officielle de la Chambre pour une durée maximum de six mois (art. E 4.) est, quant à elle, inspirée de l'article 176 para. 4 d) du Règlement du Parlement européen⁹⁴.

⁹⁰ Art. 176 para. 2 alinéa 1^{er} du Règlement du Parlement européen : « Le Président invite le député concerné à présenter des observations écrites avant l'adoption de la décision. Lorsque cela convient mieux, le Président peut décider de convoquer le député concerné pour qu'il soit entendu ».

⁹¹ Art. 72 alinéa 4 du Règlement de l'Assemblée nationale : « Lorsqu'est proposée une peine autre qu'un rappel à l'ordre simple, le Bureau entend le député concerné ou, à la demande de ce dernier, l'un de ses collègues en son nom ».

⁹² Art. 176 para. 3 du Règlement du Parlement européen : « L'appréciation des comportements observés doit prendre en considération leur caractère exceptionnel, récurrent ou permanent, ainsi que leur degré de gravité. Il est également tenu compte, le cas échéant, de l'atteinte éventuellement portée à la dignité et à la réputation du Parlement ».

⁹³ Art. 21 du Règlement du Parlement européen : « Statuant à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, représentant au moins trois groupes politiques, la Conférence des présidents peut proposer au Parlement de mettre fin au mandat du Président, d'un vice-président, d'un questeur, ou à la fonction d'un président ou d'un vice-président d'une commission, d'un président ou d'un vice-président d'une délégation interparlementaire ou de tout autre titulaire d'une fonction élu au sein du Parlement, si elle considère que le député en question a commis une faute grave. Le Parlement statue sur cette proposition à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés représentant la majorité des députés qui le composent [...] ».

Art. 176 para. 6 du Règlement du Parlement européen : « [...] le Président peut présenter à la Conférence des présidents une proposition de suspension ou de retrait d'un(e) ou de plusieurs mandats ou fonctions que l'intéressé exerce au sein du Parlement, conformément à la procédure définie à l'article 21 ».

L'interdiction d'être élu à des fonctions au sein de la Chambre ou de ses organes et l'interdiction pour le député d'être nommé rapporteur est déjà organisée par le Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Voir, à cet égard, dans l'annexe 1, le paragraphe 7 de l'article 8 : « [...] Le député peut se voir interdire d'être élu à des fonctions au sein de la Chambre ou de ses organes, d'être désigné comme rapporteur [...] ».

⁹⁴ Art. 176 para. 4 d) du Règlement du Parlement européen : « l'interdiction faite au député de représenter le Parlement dans une délégation interparlementaire, conférence interparlementaire ou toute instance interinstitutionnelle, pour une durée pouvant aller jusqu'à un an ».

L'interdiction de participer à une délégation officielle de la Chambre est déjà organisée par le Code de conduite en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. Voir, à cet égard, dans l'annexe 1, le paragraphe 7 de l'article 8 : « [...] Le député peut se voir interdire [...] de participer à une délégation officielle de la Chambre. [...] ».

Une autre sanction disciplinaire consiste dans le prononcé d'une amende d'un montant maximum de XXXX euros – c'est l'une des options de sanctions qui est également envisagée par le Bundestag⁹⁵. A titre alternatif, les députés pourraient éventuellement préférer l'autre choix – inspiré de l'Assemblée nationale⁹⁶ – consistant en « la privation, pendant au maximum deux mois, du quart / du tiers / de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député » (art. E 5.).

Concernant le blâme avec exclusion temporaire (art. E 6.), il n'empêche pas le député sanctionné de voter en séance plénière. En pratique, un huissier doit donc veiller à ce que le député exclu temporairement, qui souhaite, néanmoins, exercer son droit de vote en séance plénière, puisse être présent en séance plénière durant la stricte durée du vote. Le blâme avec exclusion temporaire peut être modulé pour s'appliquer à l'ensemble ou une partie des activités de la Chambre. Pour prendre un exemple, le comportement fautif qui n'aurait eu lieu qu'en délégation pourrait donner lieu uniquement à une interdiction de participer aux travaux de la délégation. Dans la même logique, la violation du secret des délibérations en commission pourrait seulement conduire à une interdiction de participer aux délibérations secrètes des commissions. Le blâme avec exclusion temporaire n'est plus prononcé par la Chambre à la majorité absolue, comme c'est le cas en vertu de l'actuel paragraphe 4 de l'article 53 mais, comme toutes les sanctions, par la Conférence des Présidents. La raison de ce changement est simple : tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le nouveau chapitre sur la discipline introduit une voie de recours interne. Or, si l'on retient que c'est la Chambre qui prononce le blâme avec exclusion temporaire, il apparaît complexe d'imaginer une voie de recours à cette décision : dans quelle mesure le Bureau serait-il « légitime » à invalider une sanction disciplinaire prise par la Chambre ? Le libellé de l'article E (6) relatif au blâme avec exclusion temporaire s'inspire directement de l'article 176 para. 4 c) du Règlement du Parlement européen⁹⁷.

La dernière sanction mentionnée dans l'article E est la limitation des droits d'accès aux informations et documents confidentiels pour une durée de six mois au maximum (art. E 7.). Le recours à cette dernière sanction apparaît particulièrement adapté lorsqu'un député a violé

⁹⁵ Voir, en ce sens, l'article 37 du Règlement du Bundestag [Ordnungsgeld]. « Wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages kann der Präsident gegen ein Mitglied des Bundestages, auch ohne dass ein Ordnungsruf ergangen ist, ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro festsetzen. Im Wiederholungsfall erhöht sich das Ordnungsgeld auf 2 000 Euro. § 38 Absatz 2 gilt entsprechend ».

⁹⁶ La privation d'une partie de l'indemnité parlementaire est une possibilité de sanction disciplinaire existante à l'Assemblée nationale. Voir, en ce sens, l'article 73 du Règlement de l'Assemblée nationale : « 1. Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire allouée au député. 2. La censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. 3. La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. Elle entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de paraître dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance ».

A l'heure actuelle, le Règlement de la Chambre des Députés prévoit déjà la privation de l'indemnité mensuelle comme sanction. L'actuel article 53 (7) du Règlement de la Chambre des Députés dispose : « Le blâme avec exclusion temporaire emporte de droit la privation de l'indemnité mensuelle allouée au député ». Voir aussi l'actuel article 54 alinéa 6 : « Si la Conférence des Présidents conclut au blâme avec suspension temporaire, cette peine emporte de plein droit la privation de l'indemnité parlementaire mensuelle ».

Sur la question des sanctions pécuniaires, une dernière précision s'impose : il apparaît que le montant punitionné au député sanctionné – que ce montant soit une amende ou une privation d'une partie de l'indemnité parlementaire – devrait, en tout état de cause, être suffisamment élevé pour dissuader le député d'avoir un comportement fautif.

⁹⁷ Art. 176 para. 4 c) du Règlement du Parlement européen : « sans préjudice de l'exercice du droit de vote en séance plénière, et sous réserve, dans ce cas, du strict respect des règles de conduite applicables aux députés, une suspension temporaire, pour une durée pouvant aller de deux à trente jours pendant lesquels le Parlement ou l'un quelconque de ses organes, commissions ou délégations se réunissent, de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement ».

le caractère confidentiel d'informations ou de documents, même si elle peut également être appliquée dans d'autres cas. *A priori*, la limitation des droits d'accès aux informations et documents confidentiels est une sanction qui ne pourrait pas être prononcée isolément, mais devrait être, à tout le moins, accompagnée du prononcé d'une autre sanction – le blâme avec exclusion temporaire des réunions d'organes ou de commissions au sein desquelles des informations et documents confidentiels sont discutés.

Article F

Le premier alinéa de l'article F porte sur les modalités de notification au député de la décision prise par la Conférence des Présidents et introduit ainsi de nouvelles garanties procédurales consistant à s'assurer qu'il prend effectivement connaissance de la décision.

Le deuxième alinéa de l'article F, relatif à la publicité de la sanction prononcée à l'encontre d'un député, s'inspire du libellé de l'article 176 para. 2 alinéas 2 et 3 du Règlement du Parlement européen⁹⁸.

c) Voie de recours interne

Article G

L'introduction d'une voie de recours interne devant le Bureau permettant de contrôler les mesures disciplinaires infligées aux membres de la Chambre des Députés constitue le changement le plus profond du droit de la discipline parlementaire à la Chambre des Députés. Il s'agit, ce faisant, de tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier de l'arrêt de Grande Chambre *Karacsony et autres c/ Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 17 mai 2016⁹⁹. Le libellé de l'article G est assez largement inspiré de l'article 177 du Règlement du Parlement européen¹⁰⁰. Ce recours en interne est, du reste, satisfaisant du point de vue du droit européen, car la Cour européenne des droits de l'homme n'exige pas qu'il soit un recours de nature juridictionnelle. Elle pose comme seule condition que ce recours soit effectif, conformément à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme en vertu duquel « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a *droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale*, alors même que la violation aurait été commise

⁹⁸ Art. 176 para. 2 alinéas 2 et 3 du Règlement du Parlement européen : « La décision prononçant la sanction est notifiée au député concerné par lettre recommandée ou, dans les cas urgents, par les huissiers.

À la suite de la notification de la décision au député concerné, toute sanction prononcée à l'encontre d'un député est annoncée par le Président en séance plénière. Les présidents des organes, commissions et délégations auxquels le député appartient en sont informés ».

⁹⁹ Requêtes n° 42461/13 et 44357/13. L'arrêt de Grande Chambre du 17 mai 2016 est le résultat du renvoi de l'arrêt du même nom en date du 16 septembre 2014. Pour de plus amples renseignements sur l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 septembre 2014, voir l'analyse détaillée fournie par le Professeur Guerrini : M. Guerrini, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », *RFDA*, n° 2, avril 2016, pp. 345 et s.

¹⁰⁰ Art. 177 du Règlement du Parlement européen : « Le député concerné peut introduire un recours interne devant le Bureau dans un délai de deux semaines à partir de la notification de la sanction prononcée par le Président, en vertu de l'article 176, paragraphes 1 à 5. Ce recours suspend l'application de cette sanction. Le Bureau peut, au plus tard quatre semaines après l'introduction du recours ou, s'il ne se réunit pas dans cet intervalle, lors de sa réunion suivante, annuler la sanction prononcée, la confirmer ou la modifier, sans préjudice des droits de recours externes à la disposition du député concerné. En l'absence de décision du Bureau dans le délai imparti, la sanction est réputée nulle et non avenue ». Le morceau de phrase « sans préjudice des voies de recours externes » renvoie à la possibilité pour un député européen de saisir la Cour de justice de l'Union européenne en vertu de l'article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Un député européen ne peut, par contre, à notre sens, pas introduire de requête devant la Cour européenne des droits de l'homme, dans la mesure où les requêtes ne peuvent être introduites que contre *un Etat qui est partie à la Convention EDH* ; et l'Union européenne n'est, pour le moment, pas partie à la Convention européenne des droits de l'homme.

par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles »¹⁰¹. Le caractère « effectif » du recours suppose que celui-ci soit non seulement accessible pour l'intéressé, mais aussi suffisant afin de redresser sa situation, à savoir qu'il soit en mesure d'« empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou de fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite »¹⁰².

Le délai dans lequel le député sanctionné peut introduire un recours interne devant le Bureau est de trois jours, tandis que le délai dans lequel le Bureau doit se prononcer est de huit jours. Les délais retenus pour la saisine et le prononcé de la décision par le Bureau sont les mêmes que ceux qui ont été fixés dans le cadre du recours en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts dans l'annexe 1 du Règlement¹⁰³.

§2bis. Proposition de modification de l'article 8 de l'annexe 1 du Règlement de la Chambre des Députés (Code de conduite)

La nouvelle rédaction du chapitre sur la discipline proposée ci-dessus implique, à notre sens, de procéder, par souci de parallélisme des formes et de cohérence, à des modifications de l'article 8 de l'annexe 1 du Règlement, qui correspond au Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts. L'article 8 de l'annexe 1 du Règlement est relatif aux sanctions prononcées à l'encontre des députés en cas de violation du Code de conduite. Dans la mesure où le titulaire du pouvoir de sanction dans le nouveau chapitre 9 du titre I Règlement est la Conférence des Présidents, il apparaît approprié que la Conférence des Présidents soit aussi l'organe compétent pour prononcer les sanctions à l'encontre des députés qui auraient violé le Code de conduite.

A. Texte de la proposition

Art. 8.- Procédure en cas d'éventuelles violations du Code de conduite

(1) Lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'un député a commis une infraction au présent Code de conduite, le Président en fait part au comité consultatif.

(2) Chaque citoyen peut saisir le Président de la Chambre s'il constate une irrégularité dans la déclaration d'intérêts financiers d'un député. Si cette irrégularité dans la déclaration des intérêts financiers concerne celle du Président de la Chambre, chaque citoyen peut saisir la Conférence des Présidents.

¹⁰¹ La Cour estime qu'« en énonçant de manière explicite l'obligation pour les États de protéger les droits de l'homme en premier lieu au sein de leur propre ordre juridique, l'article 13 établit au profit des justiciables une garantie supplémentaire de jouissance effective des droits en question ». CEDH, 26 octobre 2000, *Kudła c/ Pologne*, point 152, Req. n° 30210/96. (Soulignement personnel)

¹⁰² CEDH, 26 octobre 2000, *Kudła c/ Pologne*, point 158, Req. n° 30210/96. La CEDH a rappelé en 2010 que les conditions nécessaires à l'« effectivité » d'un recours correspondent à une jurisprudence constante de la Cour. CEDH, 10 septembre 2010, *McFarlane c/ Irlande*, point 10, Req. n° 31333/06. Voir notamment CEDH, 29 mars 2006, *Scordino c/ Italie*, Req. n° 36813/97 et CEDH, *Sürmeli c/ Allemagne*, 8 juin 2006, Req. n° 75529/01.

¹⁰³ Voir, à cet égard, dans l'annexe 1, le paragraphe 8 de l'article 8 : « Le député peut contester la sanction dans un écrit motivé dans un délai de trois jours après en avoir pris connaissance. Le recours a un effet suspensif ». Voir aussi dans l'annexe 1, le paragraphe 9 de l'article 8 : « La Conférence des Présidents statue définitivement sur cette contestation dans les huit jours, après audition du député [...] ». Voir, pour comparaison, les délais plus longs retenus dans le Règlement du Parlement européen : le délai pour la saisine est de deux semaines et le prononcé de la décision par le Bureau doit intervenir dans un délai de quatre semaines.

(3) Le comité consultatif examine les circonstances de l'infraction alléguée et entend le député concerné. Le député, dont la déclaration des intérêts financiers fait l'objet d'un examen par le comité consultatif au titre des paragraphes qui précèdent, doit fournir à la demande du comité toutes les pièces nécessaires, afin de permettre au comité de vérifier l'exactitude des données renseignées dans sa déclaration d'intérêts financiers. Sur la base de ses conclusions, il formule une recommandation au ~~Président de la Chambre~~ **à la Conférence des Présidents** quant à une éventuelle décision.

(4) Si, compte tenu de cette recommandation, le ~~Président~~ **la Conférence des Présidents** conclut que le député a enfreint le Code de conduite, ~~il~~ **elle** adopte, après audition du député, une décision motivée fixant une sanction en fonction de la gravité de la violation constatée, qu'~~il~~ **elle** porte à la connaissance du député, soit par remise en mains propres, soit par courrier recommandé.

(5) Dans la mesure où le Président est susceptible d'avoir violé le présent Code de conduite, l'initiative de la procédure disciplinaire et le droit de sanction reviennent **également** à la Conférence des Présidents.

(6) La sanction prononcée peut être ~~celle de l'avertissement ou encore du blâme avec inscription au procès-verbal ou du blâme avec exclusion temporaire, tels que définis à l'article 50 du Règlement.~~ **ou une ou plusieurs des mesures énoncées à l'article E du Règlement.**

(7) ~~Le Président peut également exclure le député fautif de certaines réunions de commission pour une durée maximale de six mois. Le député peut se voir interdire d'être élu à des fonctions au sein de la Chambre ou de ses organes, d'être désigné comme rapporteur ou de participer à une délégation officielle de la Chambre. Ces sanctions peuvent être cumulées.~~

(7) (8) Le député peut contester la sanction dans un écrit motivé dans un délai de trois jours après en avoir pris connaissance. Le recours a un effet suspensif. La voie de recours interne définie à l'article G du Règlement est ouverte au député concerné et, le cas échéant, au Président. La procédure décrite à l'article G du Règlement est applicable en cas de recours.

(8) (9) La Conférence des Présidents statue définitivement sur cette contestation dans les huit jours, après audition du député. La sanction, sauf celle de l'avertissement, est portée à la connaissance du député, soit par remise en mains propres, soit par courrier recommandé.

(9) (10) Toute sanction, sauf celle de l'avertissement, est prononcée en séance publique portée à la connaissance de la Chambre dans le cadre des communications.

(10) (14) Si les faits reprochés au député sont susceptibles de constituer des infractions au Code pénal, le dossier est soumis au procureur d'Etat, conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle.

B. Commentaire de l'article

Cette proposition de modification de l'article 8 de l'annexe 1 du Règlement, qui porte sur les sanctions prononcées à l'encontre des députés en cas de violation du Code de conduite, appelle les commentaires suivants :

Sur le paragraphe 3 de l'article 8

Dans la dernière phrase de ce troisième paragraphe, la référence au Président de la Chambre est remplacée par celle à la Conférence des Présidents, qui est désormais le titulaire du pouvoir de sanction en vertu du nouveau chapitre 9 du titre I du Règlement et qui, dans la même logique, est ainsi désignée comme l'organe compétent pour prononcer les sanctions à l'encontre des députés ayant violé le Code de conduite.

Sur le paragraphe 4 de l'article 8

Pour les mêmes raisons que celles énoncées au paragraphe précédent, ce quatrième paragraphe de l'article 8 est également modifié. La référence au Président de la Chambre est ainsi remplacée par une référence à la Conférence des Présidents, qui constitue dès lors l'organe compétent pour prononcer les sanctions à l'encontre des députés ayant violé le Code de conduite.

Sur le paragraphe 5 de l'article 8

Ce cinquième paragraphe est modifié de manière très marginale pour préciser que la Conférence des Présidents n'est pas compétente uniquement pour décider de sanctions à l'égard du Président de la Chambre, comme c'était le cas jusqu'alors, puisqu'elle est désormais aussi compétente pour prononcer les sanctions à l'encontre des députés, comme le précise le paragraphe précédent.

Sur le paragraphe 6 de l'article 8

Pour tenir compte du nouvel article E du chapitre 9 du Règlement, qui détaille l'ensemble des sanctions susceptibles d'être prononcées, l'ancienne référence aux différentes sanctions est remplacée par une simple référence à l'avertissement et aux autres mesures énoncées à l'article E. En conséquence de cette référence à l'article E du Règlement, l'ancien paragraphe 7 de l'article 8, qui dressait la liste d'autres sanctions, est supprimé.

Sur le paragraphe 7 de l'article 8

En raison de la suppression de l'ancien paragraphe 7 de l'article 8, l'ancien paragraphe 8 est renuméroté et constitue désormais le nouveau paragraphe 7. Ce dernier est totalement réécrit en conséquence de la nouvelle rédaction de l'article G du chapitre 9 du Règlement, auquel il est désormais fait référence pour préciser les modalités de recours du député qui souhaite contester la sanction prise à son encontre.

Sur le paragraphe 8 de l'article 8

En raison de la suppression de l'ancien paragraphe 7 de l'article 8, l'ancien paragraphe 9 est renuméroté et constitue désormais le nouveau paragraphe 8. La première phrase de ce paragraphe est supprimée, dans la mesure où la procédure de contestation par un député d'une sanction prise à son encontre est désormais précisée à l'article G du chapitre 9 du Règlement.

Sur le paragraphe 9 de l'article 8

En raison de la suppression de l'ancien paragraphe 7 de l'article 8, l'ancien paragraphe 10 est renuméroté et constitue désormais le nouveau paragraphe 9. Pour plus de clarté, ce dernier a été réécrit en reprenant la même formulation que le nouvel article G du chapitre 9 du Règlement concernant les modalités de communication à la Chambre d'une sanction prise à l'encontre d'un député.

Sur le paragraphe 10 de l'article 8

En raison de la suppression de l'ancien paragraphe 7 de l'article 8, l'ancien paragraphe 11 est renuméroté et constitue désormais le nouveau paragraphe 10.

§3. Analyse des dispositions en vigueur du Règlement de la Chambre

La discipline parlementaire est régie au chapitre 9 du titre I du Règlement de la Chambre des Députés. Ce chapitre est actuellement composé de six articles, des articles 52 à 57 inclus. Il importe non seulement de faire la synthèse du droit positif (A), mais aussi d'en présenter une analyse critique à même de justifier les changements envisagés aux paragraphes 2 et 2bis de la présente note (B).

D. Synthèse du droit en vigueur

Le chapitre 9 relatif à la discipline parlementaire s'ouvre sur un article 52 qui dresse, dans son paragraphe un, une liste de quatre sanctions disciplinaires classées dans un ordre de gravité croissant. Il s'agit 1. du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal, 2. du rappel à l'ordre avec privation de parole, 3. du blâme avec inscription au procès-verbal et 4. du blâme avec exclusion temporaire.

Les paragraphes suivants de l'article 52 font mention des comportements et situations susceptibles de donner lieu à **un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal** (le trouble à l'ordre lors d'une séance)¹⁰⁴ et **un rappel à l'ordre avec privation de parole** (deux rappels à l'ordre successifs lors d'une séance)¹⁰⁵. Tant le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal que le rappel à l'ordre avec privation de parole sont prononcés par le Président de la Chambre ou celui qui le remplace à la présidence de la séance. En vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 52, le député sanctionné par un rappel à l'ordre peut, lui-même ou en donnant délégation à l'un de ses collègues, se justifier durant au maximum dix minutes à la fin de la séance¹⁰⁶, à moins que le Président n'en décide autrement. Après avoir entendu les justifications du membre sanctionné, le Président peut décider du maintien ou non du rappel à l'ordre, conformément au paragraphe 4 de l'article 52. Le député sanctionné par un rappel à l'ordre avec privation de parole peut mettre fin immédiatement aux effets de la mesure en exprimant des regrets, comme le précise le paragraphe 6 de l'article 52.

¹⁰⁴ Art. 52 para. 2 du Règlement : « Si un membre trouble l'ordre, il y est rappelé nominativement par le Président ou celui qui le remplace à la présidence de la séance ».

¹⁰⁵ Art. 52 para. 3 du Règlement : « Lorsque, dans une même séance, un membre a fait l'objet d'un deuxième rappel à l'ordre, cette sanction entraîne d'office le retrait de la parole s'il l'a déjà obtenue, et la privation du droit de prendre la parole pour le reste de la séance ».

¹⁰⁶ Voir aussi art. 55 alinéa 2 du Règlement.

L'article 53 du Règlement concerne spécifiquement **les deux sanctions les plus lourdes**, à savoir **le blâme avec inscription au procès-verbal et le blâme avec exclusion temporaire**. Deux comportements ou situations justifient le blâme avec inscription au procès-verbal : le refus du député de se conformer aux injonctions du Président après un rappel à l'ordre avec privation de parole et le déclenchement par un député d'une scène tumultueuse, comme l'indique l'article 53 paragraphe 1^{er}.

Quatre comportements ou situations motivent le blâme avec exclusion temporaire, en vertu du paragraphe 2 de l'article 53 : la résistance d'un député à un blâme avec inscription au procès-verbal, le prononcé successif de deux blâmes avec inscription au procès-verbal, l'appel d'un député à la violence et le délit d'outrage envers le Parlement ou son Président commis par un député. Si le blâme avec inscription au procès-verbal est prononcé par le Président de séance, le blâme avec exclusion temporaire ne peut être prononcé que par la Chambre, laquelle statue, après un débat, à main levée à la majorité absolue, comme le prévoient les articles 53 paragraphe 4 et 55 alinéa 1^{er}. Le député sanctionné par un blâme avec inscription au procès-verbal ou un blâme avec exclusion temporaire peut, lui-même ou en donnant délégation à l'un de ses collègues, se justifier durant au maximum dix minutes à la fin de la séance, ainsi que l'énonce le deuxième alinéa de l'article 55.

Les conséquences du blâme avec exclusion temporaire sont détaillées dans le troisième paragraphe de l'article 53 : **l'exclusion temporaire implique l'interdiction pour le député de prendre part aux travaux du Parlement**, que ce soit en séance publique ou en commission, **ou de réparaître dans le bâtiment du Parlement durant une à trois séances**. La durée de l'exclusion ne peut, toutefois, excéder 15 jours de calendrier à compter du moment où la mesure a été prononcée, en vertu du paragraphe 3 de l'article 53. Si, au cours d'une session parlementaire, un deuxième blâme avec exclusion temporaire est prononcé à l'encontre du même député, la durée de la seconde exclusion est plus longue : elle est comprise entre trois et six séances. Le paragraphe 5 de l'article 53 interdit toutefois d'excéder un mois de calendrier à compter du prononcé de la seconde mesure¹⁰⁷. Le député, qui a été sanctionné par un blâme avec exclusion temporaire, peut mettre fin aux effets de la mesure en exprimant par écrit des regrets à compter du lendemain du jour où la sanction a été prononcée. Dans l'hypothèse où c'est le deuxième blâme avec exclusion temporaire qui est prononcé à son encontre, il ne jouit pas de la même possibilité. Une sanction matérielle – **la privation de l'indemnité mensuelle allouée au député** – est associée nécessairement au prononcé d'un blâme avec exclusion temporaire, conformément au paragraphe 7 de l'article 53.

Le Président a encore la faculté de **suspendre la séance dans deux circonstances** : d'abord, il peut arriver que le député refuse de se conformer à l'injonction du Président de sortir du Parlement, après avoir été sanctionné par un blâme avec exclusion temporaire. Pareille résistance du député entraîne la prolongation de la durée d'expulsion du député qui s'étend alors de trois à six séances, sans pouvoir dépasser un mois de calendrier au total, comme le précise le paragraphe 6 de l'article 53.

¹⁰⁷ Voir aussi art. 53 para. 6.

Ensuite, en cas de tumulte dans l'assemblée, le Président peut annoncer qu'il va suspendre la séance. Si le trouble persiste, il suspend la séance pendant une heure. En vertu de l'article 56, la séance reprend de droit, une fois l'heure écoulée.

L'article 54 prévoit la convocation de la Conférence des Présidents à la demande du Président ou à la demande par écrit d'un député, à supposer que deux comportements fautifs se produisent : 1. la voie de fait d'un membre du Parlement à l'égard de l'un de ses collègues ; 2. la violation par un député du caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission. Après avoir entendu le député concerné, la Conférence des Présidents est libre de prononcer **soit un blâme avec inscription au procès-verbal, soit un blâme avec exclusion temporaire**. Lorsqu'un blâme avec exclusion temporaire est prononcé, le député concerné doit être directement reconduit à la porte du Parlement par le chef des huissiers et privé de son indemnité mensuelle, comme le précise l'article 54 alinéas 5 et 6.

La dernière disposition du chapitre sur la discipline, à savoir l'article 57, est relative au **pouvoir du Président de supprimer du compte rendu les paroles contraires à l'ordre** ou celles qui auraient été prononcées par un membre auquel le Président aurait expressément rappelé qu'il n'avait pas la parole.

E. Analyse critique du droit en vigueur

Il apparaît délicat de synthétiser l'état du droit actuellement en vigueur en matière de discipline parlementaire, tant il est complexe d'identifier le fil rouge qui relie les diverses dispositions du chapitre 9 intitulé « De la discipline ». Le manque de lisibilité de ce chapitre est principalement lié à des défauts de forme (1). En outre, quelques critiques sur le fond peuvent être formulées (2).

1. Les principaux défauts de forme

Les défauts de forme concernent la manière dont le chapitre 9 est construit et présenté. En premier lieu, la structure du chapitre 9 est source de difficultés, en particulier concernant le **découpage des dispositions**. A notre sens, les articles 55 et 56 mériteraient d'être agencés différemment, dans la mesure où ils peuvent être rattachés aux articles 52 et 53. Ainsi, plutôt que de suivre les dispositions sur la convocation de la Conférence des Présidents de l'article 54, ils pourraient plus logiquement les précéder. Par ailleurs, **les redites au sein du texte** sont l'une des manifestations les plus prégnantes des problèmes de structuration du chapitre. Au lieu de clarifier le chapitre sur la discipline, plusieurs répétitions l'alourdissent au point de le rendre obscur sur plusieurs aspects¹⁰⁸.

En second lieu, le chapitre 9 comporte **quelques imprécisions**. L'article 54 dispose que « le Président peut proposer à la Conférence des Présidents la peine du blâme ». S'agit-il, en l'espèce, de la peine du blâme avec inscription au procès-verbal ? S'agit-il de la peine du blâme avec exclusion temporaire ? S'agit-il des deux à la fois ? L'article 54 énonce aussi

¹⁰⁸ C'est notamment le cas des paragraphes 4 et 5 de l'article 52 et de l'article 55 alinéa 2 relatif à la possibilité pour le député sanctionné de se justifier durant au maximum dix minutes à la fin de la séance. C'est aussi le cas des paragraphes 5 et 6 de l'article 53, consacré à la durée d'expulsion dans le cas où un deuxième blâme avec expulsion temporaire est prononcé à l'encontre du même député au cours d'une session parlementaire.

l'hypothèse « si la Conférence des Présidents conclut au blâme avec suspension temporaire [...] ». Quelle est cette peine de blâme avec suspension temporaire (qui n'est pas mentionnée dans la liste des sanctions prévues à l'article 52) ? A quoi correspond-elle ? S'agit-il (ou non) d'une peine différente de la peine de blâme avec exclusion temporaire ?

En troisième lieu, le chapitre 9 est marqué par **plusieurs oublis**. L'article 55 dispose que « sauf l'hypothèse de voie de fait et celle du blâme avec exclusion temporaire, les sanctions [...] sont prononcées par le Président et ce sans débat ». Or, cette disposition omet de mentionner la violation du caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission par un député, alors même que cette hypothèse constitue aussi une exception à la règle selon laquelle les sanctions sont prononcées par le Président, sans débat¹⁰⁹. Il aurait fallu écrire : « sauf l'hypothèse de voie de fait, celle de violation du caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission et celle du blâme avec exclusion temporaire, les sanctions (...) ».

2. Quelques critiques sur le fond

La première critique concerne **les situations non prévues**. Le chapitre 9 sur la discipline **ne vise pas les comportements fautifs qui peuvent survenir au Bureau, en Conférence des Présidents, en commission, en délégation ou lors d'une visite**. A l'exception de la référence à la violation du caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission, prévues à l'article 54 alinéa 1^{er}, il n'est pas fait mention du trouble à l'ordre ou de l'appel à la violence en dehors de la séance plénière. Par ailleurs, le paragraphe 5 de l'article 53 renvoie à l'éventualité d'un deuxième blâme avec exclusion temporaire prononcé à l'encontre du même député au cours de la session parlementaire¹¹⁰. Qu'en est-il, en revanche, si un député est sanctionné à plus de deux reprises d'un blâme avec expulsion temporaire au cours de la session parlementaire ? Quid pour le député à l'encontre de qui un troisième, un quatrième voire un cinquième blâme avec exclusion temporaire serait prononcé ? Ne convient-il pas d'étendre aussi, dans ces différents cas, la durée de l'expulsion ?

La seconde critique sur le fond est relative à **l'absence de définition exhaustive des fautes disciplinaires**¹¹¹. Les dispositions du Règlement, loin d'établir l'échelle des sanctions à partir d'une qualification précise des infractions, partent des sanctions et définissent ensuite, à grands traits, leurs champs d'application. A quoi correspond précisément le fait de « troubler l'ordre » tel que mentionné à l'article 52 paragraphe 2 ? A quel acte matériel correspond le fait de provoquer dans l'assemblée une scène tumultueuse prohibé par l'article 53 paragraphe 1 ? S'il est évident que « la détermination de qualifications précises au sein du Règlement ne saurait conduire qu'à l'impuissance »¹¹², il semble toutefois recommandé de chercher à **explicitier autant que possible les infractions**.

¹⁰⁹ C'est la Conférence des présidents qui est compétente pour l'hypothèse de la violation par un député du caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission. Voir, sur ce point, art. 54.

¹¹⁰ Art. 53 para. 5 : « [...] La disposition qui précède n'est pas applicable au membre qui, dans le cours de la même session, a encouru pour la deuxième fois l'exclusion temporaire ; la durée de celle-ci s'étend dans ce cas de 3 à 6 séances sans pouvoir être supérieure à un mois de calendrier ».

¹¹¹ La même critique peut être adressée aux fautes disciplinaires parlementaires énumérées dans les règlements des assemblées à l'étranger, qui se caractérisent également par une certaine indétermination. Voir sur ce point : C. Guérin-Bargues, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, Etats-Unis)*, Paris, LGDJ, 2011, pp. 210-211.

¹¹² *Id.*, p. 211.

L'analyse approfondie du chapitre 9 sur la discipline révèle encore **la quasi-absence de garanties procédurales**. Hormis la possibilité offerte au député sanctionné de se justifier durant dix minutes à la fin de la séance ou celle d'être entendu par la Conférence des Présidents¹¹³, aucune autre mesure protectrice n'est véritablement prévue pour le député qui encourt une sanction disciplinaire. Le parlementaire mis en cause ne semble pas pouvoir être jugé en fonction de standards objectifs. Il en résulte qu'il apparaît à la merci du pouvoir de l'institution qui le poursuit, faisant ainsi courir un risque de solidarité partisane. Ce défaut de garanties procédurales a d'ailleurs été mis en lumière par la jurisprudence européenne avec l'arrêt de Grande Chambre *Karacsony et autres c/ Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 17 mai 2016¹¹⁴.

§4. Analyse de la jurisprudence *Karacsony* de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

L'affaire *Karacsony et autres c/ Hongrie* concernait des parlementaires hongrois qui, au cours de l'année 2013, s'étaient vus infliger des sanctions disciplinaires pour avoir troublé les travaux de l'organe législatif¹¹⁵. Saisi par ces parlementaires hongrois, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a mis en balance d'une part les intérêts de l'institution parlementaire, en particulier le principe de l'autonomie parlementaire, et d'autre part les intérêts des requérants, en minimisant largement les premiers par rapport aux seconds. Ce contrôle approfondi a conduit la CEDH à étudier la compatibilité des sanctions parlementaires **sous l'angle de la liberté d'expression** telle que garantie à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Précisément, si la Cour a insisté sur **l'importance de la notion d'autonomie parlementaire**, laquelle implique que les autorités nationales ont le pouvoir de « sanctionner les propos ou comportements au parlement pouvant passer pour déplacés », elle a aussi fait valoir que certains comportements non acceptés par les assemblées et regardés comme des entorses à la discipline parlementaire devaient bénéficier de **la protection de l'article 10 de la Convention relatif à la liberté d'expression**¹¹⁶. Cette position a été reprise par le Tribunal de l'Union européenne dans deux arrêts *Korwin-Mikke c/ Parlement européen* du 31 mai 2018, dans lesquels il est d'ailleurs fait très directement référence à la jurisprudence *Karacsony* de la CEDH¹¹⁷. Le Tribunal de l'Union européenne consacre largement la liberté d'expression des parlementaires en précisant qu'« un règlement interne d'un parlement ne pourrait prévoir la

¹¹³ Respectivement art. 52 para. 4 et 5 et art. 55 al. 2, d'une part, et art. 54 al. 2, d'autre part.

¹¹⁴ Requêtes n° 42461/13 et 44357/13. L'arrêt de Grande Chambre du 17 mai 2016 est le résultat du renvoi de l'arrêt du même nom en date du 16 septembre 2014. Pour de plus amples renseignements sur l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 septembre 2014, voir l'analyse détaillée fournie par le Professeur Guerrini : M. Guerrini, « Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires », *RFDA*, n° 2, avril 2016, pp. 345 et s.

¹¹⁵ Les députés de l'opposition avaient brandi une pancarte et des banderoles et utilisé un porte-voix lors d'une séance de l'Assemblée aux fins de dénoncer la corruption du Gouvernement.

¹¹⁶ Voir le point 147 de l'arrêt, en particulier : « Dès lors, l'autonomie parlementaire ne saurait être détournée aux fins d'étouffer la liberté d'expression des parlementaires, laquelle se trouve au cœur du débat politique dans une démocratie. Il serait incompatible avec le but et l'objet de la Convention que, en instaurant tel ou tel régime d'autonomie parlementaire, les États contractants se soustraient à leurs responsabilités au titre de la Convention s'agissant de la liberté d'expression au parlement ».

¹¹⁷ Trib. UE, 31 mai 2018, *Korwin-Mikke c/ Parlement européen*, aff. T-352/17 (point 49) et aff. T-770/16 (point 48). Voir pour plus de détails R. Méza, « De l'étendue et des limites de la liberté d'expression des parlementaires européens », *La semaine juridique – éditions administrations et collectivités territoriales*, n°43-44, 2018, pp. 2301 et s.

possibilité de sanctionner des propos tenus par les parlementaires que dans l'hypothèse où ceux-ci porteraient atteinte au bon fonctionnement du Parlement ou représenteraient un danger sérieux pour la société tel que des appels à la violence ou à la haine raciale »¹¹⁸.

Dans l'affaire *Karacsony*, la CEDH s'est attachée à vérifier que les sanctions infligées aux députés étaient entourées de garanties, conformément à l'équilibre établi entre autonomie du pouvoir de sanction et liberté d'expression des parlementaires. Selon ses propres mots, « l'équité de la procédure et les garanties procédurales sont des éléments qu'il faut parfois aussi prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression » (point 151). La Cour a considéré, en l'espèce, que les sanctions prononcées étaient incompatibles avec la Convention. Il résulte de l'argumentaire de la Cour que **le droit disciplinaire parlementaire ne saurait échapper au respect de l'impartialité (point 157) ni non plus annihiler le droit pour le parlementaire concerné d'être entendu préalablement au prononcé de la sanction (point 156), ni encore échapper à l'obligation de motivation (point 158)**¹¹⁹.

S'agissant de l'absence de recours à l'encontre des sanctions parlementaires, le raisonnement de la Cour a été prudent, mais non équivoque. L'un des points saillants du raisonnement du juge européen a consisté à ne pas déduire de l'absence de recours externe une violation de la Convention. Cela étant dit, la Cour a souligné dans le même temps **la nécessité pour le parlementaire concerné de pouvoir contester de manière effective la sanction prononcée**. Un extrait de l'arrêt mérite, en particulier, d'être cité :

« si, compte tenu des principes universellement reconnus de l'autonomie du parlement et de la séparation des pouvoirs, un parlementaire frappé d'une sanction parlementaire n'est pas censé jouir d'un droit de recours **hors du cadre disciplinaire** pour s'y opposer [...] il doit, en revanche, disposer d'options lui permettant de **contester de manière effective** la proposition du Président »¹²⁰.

Cela permet à la Cour de conclure qu'en l'espèce, de pareilles options faisaient défaut dans la mesure où les députés ne disposaient que de la « possibilité générale de faire une déclaration devant l'Assemblée ou de saisir certains organes parlementaires, **sans la moindre garantie que leurs arguments fussent examinés** dans le cadre de la procédure disciplinaire en question »¹²¹.

En définitive, l'analyse de l'arrêt *Karacsony et autres c/ Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme en date du 17 mai 2016 conduit à avancer qu'**en matière de discipline parlementaire, la mise à mal du principe d'impartialité et du droit d'être entendu, ainsi que la violation de l'obligation de motivation et l'absence de voie de recours – à tout le**

¹¹⁸ Trib. UE, 31 mai 2018, *Korwin-Mikke c/ Parlement européen*, aff. T-352/17 (point 50) et aff. T-770/16 (point 49).

¹¹⁹ Point 157 : « dans l'exercice de ses fonctions, le président du parlement devrait agir d'une manière exempte de tout préjugé personnel ou parti pris politique ».

Point 156, en particulier : « En matière de sanctions disciplinaires *a posteriori*, la Cour considère que les garanties procédurales offertes à cette fin doivent prévoir, au minimum, le droit pour le parlementaire concerné d'être entendu dans le cadre d'une procédure parlementaire préalablement au prononcé de la sanction ».

Point 158 : « la Cour considère que toute décision *a posteriori* imposant une sanction disciplinaire doit en exposer les motifs essentiels, de manière à permettre non seulement au parlementaire concerné d'en saisir la justification mais aussi au public d'exercer un certain droit de regard à ce sujet ».

¹²⁰ Points 157 et 159.

¹²¹ Point 159. Soulignement personnel.

moins interne – posent un problème de compatibilité à la Convention européenne des droits de l'homme.

§5. État des lieux comparatif

Les règles relatives à la discipline parlementaire sont précisément déterminées au sein des Règlements internes des assemblées parlementaires en Europe, comme c'est notamment le cas dans les systèmes frontaliers que sont l'Allemagne, la France ou la Belgique.

Dans les développements qui suivent, les dispositions du Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique ne sont, toutefois, pas reproduites : la version actuelle du Règlement de la Chambre des Députés du Luxembourg contient, en réalité, de nombreuses dispositions issues du Règlement de la Chambre des Représentants de Belgique. Le libellé de certains des articles 62 à 66 du Règlement interne belge, rassemblés au sein d'une section XV intitulée « De la discipline », est ainsi repris mot pour mot au sein du Règlement de la Chambre des Députés. Par conséquent, le droit parlementaire belge ne peut guère plus constituer une source d'inspiration en matière de discipline parlementaire.

En revanche, certaines dispositions des Règlements des assemblées allemandes et françaises, en particulier du Bundestag et de l'Assemblée nationale, apparaissent particulièrement pertinentes en ce qu'elles dressent la liste des comportements fautifs des parlementaires et des sanctions correspondantes, de même que les modalités de saisine de l'organe interne chargé de statuer et de décider de la sanction. Les dispositions du Règlement du Parlement européen relatives à la discipline sont également reprises. Leurs intérêts résident notamment en ce qu'elles distinguent les « mesures immédiates » des « sanctions », en ce qu'elles envisagent la sanction des comportements fautifs commis au sein des commissions ou des délégations, ou en ce qu'elles organisent des garanties procédurales, telles que la possibilité pour le député d'introduire un recours interne contre la décision de le sanctionner. Le Règlement du Parlement européen est d'ailleurs la source principale d'inspiration de la proposition de nouveau chapitre 9, dont il est question au paragraphe 2 de la présente note. Les Règlements internes du Bundestag et de l'Assemblée nationale constituent des sources d'inspiration secondaire.

G. Droit allemand

Règlement intérieur du Bundestag.

§ 36 Sach- und Ordnungsruf, Wortentziehung.

(1) Der Präsident kann den Redner, der vom Verhandlungsgegenstand abschweift, zur Sache verweisen. Er kann Mitglieder des Bundestages, wenn sie die Ordnung oder die Würde des Bundestages verletzen, mit Nennung des Namens zur Ordnung rufen. Der Ordnungsruf und der Anlass hierzu dürfen von den nachfolgenden Rednern nicht behandelt werden.

(2) Ist ein Redner während einer Rede dreimal zur Sache oder dreimal zur Ordnung gerufen und beim zweiten Male auf die Folgen eines dritten Rufes zur Sache oder zur Ordnung hingewiesen worden, so muss ihm der Präsident das Wort entziehen und darf es ihm in derselben Aussprache zum selben Verhandlungsgegenstand nicht wieder erteilen.

§ 37 Ordnungsgeld.

Wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages kann der Präsident gegen ein Mitglied des Bundestages, auch ohne dass ein Ordnungsruf ergangen ist, ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro festsetzen. Im Wiederholungsfall erhöht sich das Ordnungsgeld auf 2 000 Euro. § 38 Absatz 2 gilt entsprechend.

§ 38 Ausschluss von Mitgliedern des Bundestages.

(1) Wegen gröblicher Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages kann der Präsident ein Mitglied des Bundestages, auch ohne dass ein Ordnungsruf ergangen oder ein Ordnungsgeld festgesetzt worden ist, für die Dauer der Sitzung aus dem Saal verweisen. Bis zum Schluss der Sitzung muss der Präsident bekanntgeben, für wie viele Sitzungstage das betroffene Mitglied ausgeschlossen wird. Ein Mitglied des Bundestages kann bis zu dreißig Sitzungstage ausgeschlossen werden.

(2) Ein Sitzungsausschluss kann auch nachträglich, spätestens in der auf die gröbliche Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages folgenden Sitzung, ausgesprochen werden, wenn der Präsident während der Sitzung eine Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages ausdrücklich feststellt und sich einen nachträglichen Sitzungsausschluss vorbehält. Absatz 1 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. Ein bereits erteilter Ordnungsruf schließt einen nachträglichen Sitzungsausschluss nicht aus.

(3) Das betroffene Mitglied hat den Sitzungssaal unverzüglich zu verlassen. Kommt es der Aufforderung nicht nach, wird es vom Präsidenten darauf hingewiesen, dass es sich durch sein Verhalten eine Verlängerung des Ausschlusses zuzieht.

(4) Das betroffene Mitglied darf während der Dauer seines Ausschlusses auch nicht an Ausschusssitzungen teilnehmen.

(5) Versucht das betroffene Mitglied, widerrechtlich an den Sitzungen des Bundestages oder seiner Ausschüsse teilzunehmen, findet Absatz 3 Satz 2 entsprechend Anwendung.

(6) Das betroffene Mitglied gilt als nicht beurlaubt. Es darf sich nicht in die Anwesenheitsliste eintragen.

§ 39 Einspruch gegen Ordnungsmaßnahmen

Gegen den Ordnungsruf (§ 36), das Ordnungsgeld (§ 37) und den Sitzungsausschluss (§ 38) kann das betroffene Mitglied des Bundestages bis zum nächsten Plenarsitzungstag schriftlich begründeten Einspruch einlegen. Der Einspruch ist auf die Tagesordnung dieser Sitzung zu setzen. Der Bundestag entscheidet ohne Aussprache. Der Einspruch hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 40 Unterbrechung der Sitzung

Wenn im Bundestag störende Unruhe entsteht, die den Fortgang der Verhandlungen in Frage stellt, kann der Präsident die Sitzung auf bestimmte Zeit unterbrechen oder aufheben. Kann er sich kein Gehör verschaffen, so verläßt er den Präsidentenstuhl; die Sitzung wird dadurch unterbrochen. Zur Fortsetzung der Sitzung beruft der Präsident ein.

§ 41 Weitere Ordnungsmaßnahmen.

(1) Sitzungsteilnehmer, die nicht Mitglieder des Bundestages sind, und Zuhörer unterstehen der Ordnungsgewalt des Präsidenten.

(2) Wer auf den Tribünen Beifall oder Mißbilligung äußert oder Ordnung und Anstand verletzt, kann auf Anordnung des Präsidenten sofort entfernt werden. Der Präsident kann die Tribüne wegen störender Unruhe räumen lassen.

H. Droit français

Règlement intérieur de l'Assemblée nationale française.

Article 70.

- 1 Peut faire l'objet de peines disciplinaires tout membre de l'Assemblée :
- 2 1° Qui se livre à des manifestations troublant l'ordre ou qui provoque une scène tumultueuse ;
- 3 2° Qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre député ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces ;
- 4 3° Qui a fait appel à la violence en séance publique ;
- 5 4° Qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée ou son Président ;
- 6 5° Qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution ;
- 7 6° Qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée ;
- 8 7° À l'encontre duquel le Bureau a conclu, en application de l'article 80-4, à un manquement aux règles définies dans le code de déontologie.

Article 71.

- 1 Les peines disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée sont :
- 2 1° Le rappel à l'ordre ;
- 3 2° Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal ;
- 4 3° La censure ;
- 5 4° La censure avec exclusion temporaire.

Article 72.

- 1 Le rappel à l'ordre simple est prononcé par le Président.
- 2 Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal est prononcé par le Bureau ou par le Président seul. Dans ce dernier cas, à la demande du député concerné, la procédure prévue à l'alinéa 4 est applicable.
- 3 Les peines prononcées par le Bureau le sont sur proposition du Président ou, par écrit, d'un député qui s'estime victime d'un agissement mentionné à l'article 70.
- 4 Lorsqu'est proposée une peine autre qu'un rappel à l'ordre simple, le Bureau entend le député concerné ou, à la demande de ce dernier, l'un de ses collègues en son nom.
- 5 La censure simple et la censure avec exclusion temporaire sont prononcées par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur proposition du Bureau.
- 6 Par dérogation aux alinéas 1 et 2 du présent article, le Président ne peut prononcer de peine dans le cas prévu au 7° de l'article 70.

Article 73.

- 1 Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité parlementaire allouée au député.
- 2 La censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député.
- 3 La censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l'indemnité parlementaire allouée au député. Elle entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'Assemblée et de reparaître dans le Palais de l'Assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour de séance qui suit celui où la peine a été prononcée. Dans le cas où la censure avec exclusion temporaire est appliquée pour la deuxième fois à un député, l'exclusion s'étend à trente jours de séance.

Article 74, 75 et 76.

Abrogés

Article 77.

- 1 Lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée et, après s'être livré à des agressions contre un ou plusieurs de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du Président, celui-ci lève la séance. Le Bureau est immédiatement convoqué.
- 2 Si le Bureau propose à l'Assemblée de prononcer la censure avec exclusion temporaire, la durée de la privation de la moitié de l'indemnité parlementaire prévue à l'article 73, alinéa 3, s'étend à six mois.
- 3 Si, au cours des séances qui ont motivé cette sanction, des voies de fait graves ont été commises, le Président saisit sur l'heure le procureur général.

Article 77-1.

- 1 La fraude dans les scrutins, notamment en ce qui concerne le caractère personnel du vote, entraîne la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité visée à l'article 73. En cas de récidive pendant la même session, cette durée est portée à six mois ⁽¹⁹⁹⁹⁾.
- 2 Le Bureau décide de l'application de l'alinéa précédent sur proposition des secrétaires.

Article 78.

- 1 Si un fait délictueux est commis par un député dans l'enceinte du Palais pendant que l'Assemblée est en séance, la délibération en cours est suspendue.
- 2 Séance tenante, le Président porte le fait à la connaissance de l'Assemblée.
- 3 Si le fait visé à l'alinéa premier est commis pendant une suspension ou après la levée de la séance, le Président porte le fait à la connaissance de l'Assemblée à la reprise de la séance ou au début de la séance suivante.
- 4 Le député est admis à s'expliquer, s'il le demande. Sur l'ordre du Président, il est tenu de quitter la salle des séances et retenu dans le Palais.
- 5 En cas de résistance du député ou de tumulte dans l'Assemblée, le Président lève à l'instant la séance.
- 6 Le Bureau informe, sur-le-champ, le procureur général qu'un délit vient d'être commis dans le Palais de l'Assemblée.

I. Parlement européen

Règlement intérieur du Parlement européen.

Article 10. Règles de conduite

1. La conduite des députés est inspirée par le respect mutuel et repose sur les valeurs et principes définis dans les traités, en particulier dans la Charte des droits fondamentaux. Les députés préservent la dignité du Parlement et ne portent pas atteinte à sa réputation.
2. Les députés ne compromettent pas le bon déroulement des travaux parlementaires ni le maintien de la sécurité et de l'ordre dans les bâtiments du Parlement ou encore le bon fonctionnement des équipements du Parlement.
3. Les députés ne perturbent pas le bon ordre dans la salle des séances et s'abstiennent de tout comportement déplacé. Ils ne déploient ni banderoles ni bannières.
4. Lors des débats parlementaires dans la salle des séances, les députés s'abstiennent de tout propos offensant.
5. Les députés se conforment aux règles du Parlement applicables au traitement des informations confidentielles.

6. Les députés s'abstiennent de toute forme de harcèlement moral ou sexuel et respectent le code du comportement approprié des députés au Parlement européen dans l'exercice de leurs fonctions, annexé au présent règlement intérieur.

Les députés ne peuvent être élus à des fonctions au sein du Parlement ou d'un de ses organes, être désignés comme rapporteur ou participer à une délégation officielle ou à des négociations interinstitutionnelles, s'ils n'ont pas signé la déclaration relative à ce code.

7. Lorsqu'une personne qui travaille pour un député, ou une autre personne pour laquelle le député a facilité l'accès aux bâtiments ou aux équipements du Parlement, enfreint les règles de conduite énoncées au présent article, le député concerné peut, le cas échéant, être tenu responsable de ce comportement.

8. L'application du présent article ne peut autrement réduire la vivacité des débats parlementaires ou limiter la liberté de parole des députés.

9. Le présent article s'applique, mutatis mutandis, aux organes, commissions et délégations du Parlement.

Art. 175. Mesures immédiates

1. Le Président rappelle à l'ordre tout député qui enfreint les règles de conduite définies à l'article 10, paragraphe 3 ou 4.

2. En cas de récidive, le Président rappelle à nouveau le député à l'ordre, avec inscription au procès-verbal.

3. Si la violation se poursuit, ou en cas de nouvelle récidive, le Président peut retirer la parole au député concerné et l'exclure de la salle des séances pour le reste de la séance. Dans des cas d'une gravité exceptionnelle, le Président peut également exclure le député concerné de la salle des séances pour le reste de la séance immédiatement et sans deuxième rappel à l'ordre. Le secrétaire général veille sans retard à l'exécution d'une telle mesure disciplinaire avec l'aide des huissiers et, au besoin, du personnel de sécurité du Parlement.

4. Lorsqu'il se produit une perturbation qui compromet la poursuite des débats, le Président, pour rétablir l'ordre, suspend la séance pour une durée déterminée ou la lève. Si le Président ne peut se faire entendre, il quitte le fauteuil présidentiel, ce qui entraîne une suspension de la séance. La séance est reprise sur convocation du Président.

5. Le Président peut décider d'interrompre la retransmission en direct de la séance si un député enfreint l'article 10, paragraphe 3 ou 4.

6. Le Président peut décider d'expurger l'enregistrement audiovisuel des débats des parties d'une intervention d'un député qui enfreignent l'article 10, paragraphe 3 ou 4.

La décision est à effet immédiat. Elle est toutefois soumise à une confirmation du Bureau au plus tard quatre semaines après avoir été prise, ou, en l'absence de réunion du Bureau pendant cette période, lors de la réunion suivante du Bureau.

7. Les pouvoirs prévus aux paragraphes 1 à 6 sont attribués, mutatis mutandis, aux présidents des organes, commissions et délégations, tels qu'ils sont définis dans le présent règlement intérieur.

8. Le cas échéant, compte tenu de la gravité de la violation des règles de conduite des députés, le député exerçant la présidence pour une période de session, ou la présidence d'un organe, d'une commission ou d'une délégation peut saisir le Président d'une demande de mise en œuvre de l'article 176, au plus tard avant la prochaine période de session ou la réunion suivante de l'organe, de la commission ou de la délégation concernés.

Art. 176. Sanctions

1. Dans le cas où un député enfreint de manière grave l'article 10, paragraphes 2 à 9, le Président adopte une décision motivée prononçant la sanction appropriée à l'encontre du député concerné conformément au présent article.

En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 3 ou 4, le Président peut adopter une décision motivée en vertu du présent article, indépendamment de toute mesure immédiate au sens de l'article 175 qui aurait déjà été prononcée à l'encontre du député concerné.

En ce qui concerne l'article 10, paragraphe 6, le Président ne peut adopter une décision motivée en vertu du présent article qu'à la suite du constat d'une situation de harcèlement conformément à la procédure administrative interne applicable concernant le harcèlement et sa prévention.

Le Président peut prononcer une sanction à l'encontre d'un député dans les cas où le présent règlement intérieur ou une décision du Bureau prise en vertu de l'article 25 prévoient l'application du présent article.

2. Le Président invite le député concerné à présenter des observations écrites avant l'adoption de la décision. Lorsque cela convient mieux, le Président peut décider de convoquer le député concerné pour qu'il soit entendu.

La décision prononçant la sanction est notifiée au député concerné par lettre recommandée ou, dans les cas urgents, par les huissiers.

À la suite de la notification de la décision au député concerné, toute sanction prononcée à l'encontre d'un député est annoncée par le Président en séance plénière. Les présidents des organes, commissions et délégations auxquels le député appartient en sont informés.

Une fois que la sanction est définitive, elle est publiée à un endroit visible du site internet du Parlement et elle y demeure pour le restant de la législature.

3. L'appréciation des comportements observés doit prendre en considération leur caractère exceptionnel, récurrent ou permanent, ainsi que leur degré de gravité. Il est également tenu compte, le cas échéant, de l'atteinte éventuellement portée à la dignité et à la réputation du Parlement.

4. La sanction prononcée peut consister en l'une ou plusieurs des mesures suivantes :

(a) un blâme ;

(b) la perte du droit à l'indemnité de séjour pour une durée pouvant aller de deux à trente jours ;

(c) sans préjudice de l'exercice du droit de vote en séance plénière, et sous réserve, dans ce cas, du strict respect des règles de conduite applicables aux députés, une suspension temporaire, pour une durée pouvant aller de deux à trente jours pendant lesquels le Parlement ou l'un quelconque de ses organes, commissions ou délégations se réunissent, de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement ;

(d) l'interdiction faite au député de représenter le Parlement dans une délégation interparlementaire, conférence interparlementaire ou toute instance interinstitutionnelle, pour une durée pouvant aller jusqu'à un an ;

(e) dans le cas d'une violation de la confidentialité, une limitation des droits d'accès aux informations confidentielles ou classifiées pour une durée pouvant aller jusqu'à un an.

5. Les mesures prévues au paragraphe 4, points b) à e), peuvent être doublées en cas de violations répétées, ou si le député refuse de respecter une mesure prise au titre de l'article 175, paragraphe 3.

6. En outre, le Président peut présenter à la Conférence des présidents une proposition de suspension ou de retrait d'un(e) ou de plusieurs mandats ou fonctions que l'intéressé exerce au sein du Parlement, conformément à la procédure définie à l'article 21.

Art. 177. Voies de recours internes

Le député concerné peut introduire un recours interne devant le Bureau dans un délai de deux semaines à partir de la notification de la sanction prononcée par le Président, en vertu de

l'article 176, paragraphes 1 à 5. Ce recours suspend l'application de cette sanction. Le Bureau peut, au plus tard quatre semaines après l'introduction du recours ou, s'il ne se réunit pas dans cet intervalle, lors de sa réunion suivante, annuler la sanction prononcée, la confirmer ou la modifier, sans préjudice des droits de recours externes à la disposition du député concerné. En l'absence de décision du Bureau dans le délai imparti, la sanction est réputée nulle et non avenue.

Auteurs : Clémence Janssen-Bennynck et Basile Ridard (Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers et expert externe auprès de la Chambre)

Requérants : Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle et Commission du Règlement

Luxembourg, le 28 juin 2022

Dans sa fonction de service de recherche et d'expertise, la Cellule scientifique établit des documents de recherche destinés à l'usage parlementaire. Ces documents sont protégés par le droit d'auteur détenu par la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.