



Le droit de visite du député individuel

Pour citer le présent document : C. Janssen-Bennynck, B. Ridard, « Le droit de visite du député individuel », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 13 mars 2023.

Le présent document a été achevé le 13 mars 2023, soit avant l'entrée en vigueur de la révision de la Constitution luxembourgeoise et de ses textes d'application, prévue le 1^{er} juillet 2023. Par anticipation, il est donc fait référence, lorsque cela est possible, aux futures dispositions juridiques plutôt qu'au cadre juridique en vigueur, qui ne sera bientôt plus applicable.

Résumé

- La présente note de recherche examine le cadre juridique du droit de visite du député individuel dans une perspective comparative, tant au Luxembourg qu'à l'étranger.
- L'objectif de la note est, plus précisément, de déterminer si le député luxembourgeois a le droit de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public.
- Le droit de visite du député individuel est entendu, dans cette note, comme le droit pour un parlementaire **de se rendre, à titre individuel, dans une structure ou un lieu spécifique, pour y constater une situation ou recueillir des informations** et, le cas échéant, pouvoir dénoncer des faits qui seraient en contrariété avec la loi ou avec un positionnement politique donné.
- L'examen de l'encadrement du droit de visite du député luxembourgeois nous conduit à conclure à **l'absence de droit d'accès du parlementaire** à une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public. La possibilité de visiter ces structures est soumise **au bon vouloir de l'organisme gérant la structure**, qui est donc libre de décider d'accueillir ou non le député.
- En définitive, seule **la visite des prisons du pays** est formellement reconnue au député individuel luxembourgeois par la loi (article 24 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire).

- L'analyse comparative est éclairante en ce qu'elle montre **l'absence d'uniformité** des réponses des systèmes étrangers en matière de droit de visite du député individuel.
- Alors que ce droit de visite bénéficie d'**une large reconnaissance dans quelques États**, comme **au Portugal, en Pologne et en Lituanie**, son exercice est limité à **des lieux spécifiques identifiés par des textes juridiques** (par exemple, les prisons, les centres éducatifs fermés pour mineurs, les centres de rétention, les établissements de santé chargés d'assurer des soins psychiatriques sans consentement) **en Autriche, en Belgique et en France**.
En Allemagne, le droit de visite du député individuel ne fait l'objet d'**aucune consécration juridique au niveau fédéral ni d'aucune pratique particulière**. A la différence de l'Allemagne, des visites de députés **sont organisées en pratique en Grèce et aux Pays-Bas**, malgré l'absence de tout cadre juridique.
- Le droit de visite du député individuel s'inscrit dans le cadre de la fonction de **contrôle parlementaire**, dont le champ varie selon les États et peut prendre au moins trois formes. Il peut s'agir en effet de contrôler l'action du Gouvernement, le respect des libertés individuelles, ou encore l'utilisation des deniers publics. La fonction de **contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement** est la plus fréquente au sein des systèmes étrangers considérés et semble, d'ailleurs, fonder le droit de visite très limité du député luxembourgeois, même si elle n'apparaît pas clairement.
- Si, toutefois, il existait une volonté politique d'**élargir** le droit de visite du député individuel luxembourgeois au-delà du seul droit de visite des prisons, il pourrait être pertinent de s'inspirer du cadre juridique de certains systèmes étrangers, à l'instar de la Pologne, de la Lituanie ou de la France. Pour les détails, il convient de se reporter à la question 5 de la note, qui contient deux propositions d'option, bien entendu soumises à l'appréciation des députés.

Table des matières

1. Qu'est-ce que le « droit de visite du député individuel » et de quels autres droits du député peut-il être distingué ?	4
2. Au Luxembourg, quel est le cadre juridique du droit de visite du député individuel ? Permet-il de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public ?	5
3. A l'étranger, quel est le cadre juridique du droit de visite du député individuel ? Permet-il de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public ?	8
3.1. Une large consécration juridique au Portugal, en Pologne et en Lituanie	9
3.2. Une reconnaissance juridique limitée à des lieux spécifiques en Autriche, en Belgique et en France	11
3.3. Une existence pratique hors de tout cadre juridique en Grèce et aux Pays-Bas	14
3.4. Une absence de consécration juridique et de pratique en Allemagne	15
4. Comment le droit de visite du député individuel est-il justifié juridiquement au Luxembourg et à l'étranger ?	16
5. Quels sont les enseignements à tirer de l'étranger pour le droit de visite du député luxembourgeois de structures financées ou co-financées par l'État ?	17

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de 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.

Le contexte sous-jacent de la présente note de recherche scientifique est le suivant : une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association sans but lucratif, recevant un financement public, a refusé l'accès à ses installations à un membre de la Chambre des Députés, qui souhaitait examiner les conditions d'accueil des sans-abris au sein de la structure.

Ce cas de figure invite à interroger le cadre précis du droit de visite du député individuel.

1. Qu'est-ce que le « droit de visite du député individuel » et de quels autres droits du député peut-il être distingué ?

A notre connaissance, le droit de visite du député individuel n'est pas défini dans la littérature scientifique. La doctrine luxembourgeoise ne semble, d'ailleurs, consacrer aucune étude spécifique à ce sujet.

Par « **droit de visite du député individuel** », il convient d'entendre, dans ce document, le droit pour un membre de la Chambre des Députés **de se rendre, en sa qualité de parlementaire et à titre individuel, dans une structure ou un lieu spécifique**, pour y constater une situation ou recueillir des informations et, le cas échéant, pouvoir dénoncer des faits qui seraient en contrariété avec la loi ou avec un positionnement politique donné.

Ce droit de visite du député individuel se distingue *notamment* :

- **du droit de visite des commissions parlementaires**, prévu au paragraphe 1^{er} de l'article 25 du Règlement intérieur de la Chambre des Députés¹ : il offre la possibilité à l'ensemble des membres d'une commission parlementaire d'effectuer, **à titre collectif et non individuel**, une visite de terrain, dès lors qu'une telle visite s'inscrit dans le cadre des travaux de la commission.
- **du droit de visite garanti aux commissions d'enquête parlementaire ainsi qu'à leurs présidents ou un autre de leurs membres**, habilité par une commission d'enquête. Les commissions d'enquête parlementaire peuvent être instituées en vertu de l'article 81 de la révision constitutionnelle². Elles disposent de prérogatives importantes, comme le pouvoir de procéder à tous les actes d'instruction prévus par le Code de procédure pénale³, ce qui apparaît inclure, dans le respect des libertés

¹ Article 25 para. 1^{er} du Règlement intérieur de la Chambre des Députés : « Les commissions sont chargées d'examiner les projets et propositions de loi, les amendements et motions que le Président leur envoie [...]. Elles ont également pour mission [...] **d'organiser des visites** et de poursuivre toute autre activité rentrant dans le cadre de leurs attributions, **sur avis conforme du Président de la Chambre, du Bureau ou de la Conférence des Présidents, laquelle arrête les principes en la matière** ». (Soulignement personnel)

² Article 81 de la révision constitutionnelle : « La Chambre des Députés a le droit d'enquête. La loi règle l'exercice de ce droit.

Une commission d'enquête doit être instituée si un tiers au moins des députés le demande ».

³ Voir, en particulier, l'alinéa 1^{er} de l'article 4 de la proposition de loi portant modification de la loi modifiée du 27 février 2011 sur les enquêtes parlementaires, doc. parlementaire n° 8036/00 : « La commission ainsi que son

fondamentales, **un déplacement sur place** « pour y effectuer toutes constatations utiles »⁴.

- **du droit de requérir des informations et documents**, consacré à l'article 75 alinéa 1^{er} de la révision constitutionnelle⁵ et organisé par le Règlement intérieur de la Chambre des Députés : cette prérogative permet à tout député de solliciter le Gouvernement pour obtenir des explications sur son action et se faire communiquer les documents nécessaires à l'exercice de son contrôle parlementaire⁶.
- **du droit de consulter les documents utilisés par la Cour des comptes pour les rapports et avis qu'elle établit pour la Chambre des Députés**⁷ : il implique que chaque député peut – en général sur place – prendre connaissance « [d]es pièces comptables et documents [...] à l'exception de ceux qui font l'objet d'une investigation en cours »⁸, sur lesquels la Cour des comptes s'est fondée pour rédiger ses rapports et avis destinés à la Chambre des Députés. Dans ses rapports, la Cour des comptes peut, notamment, être amenée à relever des cas importants d'irrégularité en matière de dépenses et de recettes.

2. Au Luxembourg, quel est le cadre juridique du droit de visite du député individuel ? Permet-il de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public ?

Au Luxembourg, **aucun texte juridique ne consacre, à notre connaissance, un droit général de visite du député individuel** à l'égard de toute structure ou organisme, qu'il soit public ou privé et financé partiellement par l'État. En particulier, aucune disposition constitutionnelle (ni dans la Constitution en vigueur, ni dans la révision constitutionnelle) n'établit expressément ce droit général de visite du député individuel.

Sauf erreur de notre part, les tribunaux luxembourgeois n'ont, jusqu'à présent, jamais été saisis de cette question, de sorte qu'ils n'ont jamais déduit d'aucune disposition juridique un droit général de visite du député individuel. Autrement dit, aucune disposition constitutionnelle

président ou un autre de ses membres, pour autant que celui-ci y soit habilité par la commission, peut procéder à tous les actes d'instruction prévus par le Code de procédure pénale ». A l'instar de la révision constitutionnelle, l'entrée en vigueur de cette proposition de loi est prévue pour le 1^{er} juillet 2023.

Pour plus de détails, consulter également le document de recherche CS-2021-DR-013, intitulé « Les commissions d'enquête », rédigé par la Cellule scientifique.

⁴ Article 63 para. 1^{er} du Code de procédure pénale : « Le juge d'instruction peut se transporter sur les lieux pour y effectuer toutes constatations utiles. Il en donne avis au procureur d'Etat qui a la faculté de l'accompagner ».

⁵ Voir, en particulier, le point 3^o de l'alinéa premier de l'article 75 de la révision constitutionnelle : « Aux fins d'exercer les missions prévues à l'article 62, la Chambre des Députés peut : [...] 3^o requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents ; [...] ».

⁶ Voir le document de recherche CS-2021-DR-009, intitulé « Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », rédigé par la Cellule scientifique.

⁷ Ces rapports et avis émis par la Cour des comptes pour la Chambre des Députés sont établis en vertu des articles 5 et 6 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes.

⁸ Ce droit du député de prendre connaissance « [d]es pièces comptables et documents [...] à la disposition de la Cour [...], à l'exception de ceux qui font l'objet d'une investigation en cours » est prévu à l'article 11 [Des relations avec la Chambre des Députés] alinéa 3 du Règlement intérieur de la Cour des comptes. Disponible en ligne : <https://cour-des-comptes.public.lu/dam-assets/fr/legislation/reglement-interieur.pdf> (date de consultation : 10/03/2023)

ou légale n'a été interprétée comme constituant une base juridique fondant un droit large de visite du député individuel.

Le seul et unique droit de visite reconnu formellement au député individuel est consacré par la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire⁹. Ce texte permet au député individuel d'accéder aux centres pénitentiaires d'Uerschterhaff, de Luxembourg et de Givenich et de communiquer avec les détenus.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 24 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire prévoit que « **l'accès aux centres pénitentiaires et la communication avec les détenus**, sans préjudice des dispositions de l'article 37, **sont libres pour l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs missions** aux autorités judiciaires, au médiateur et au comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK), **aux députés**, ainsi qu'aux personnes dûment déléguées par ces autorités et institutions, aux agents consulaires et diplomatiques des autres pays, de même qu'au personnel de l'administration pénitentiaire et du service central d'assistance sociale [...] »¹⁰. Le député peut alors exercer ce droit dans le strict cadre du paragraphe 1^{er} de l'article 37 de la loi, qui indique que l'accès « à un centre pénitentiaire peut être soumis à un contrôle de sécurité et de sûreté de la personne, de son identité, de ses bagages et effets personnels, ainsi que de son chargement lorsque ce véhicule entre dans l'enceinte pénitentiaire. Ce contrôle ne peut pas porter sur des dossiers, documents ou pièces qui sont couverts par un secret professionnel ou qui relèvent du secret de l'instruction. [...] »¹¹

⁹ Sans prétendre à l'exhaustivité, aucun droit de visite du député individuel n'a été identifié dans les lois suivantes :

- la loi modifiée du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l'État ;
- la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police et modifiant l'article 73 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ;
- la loi modifiée du 28 mai 2009 portant création et organisation du Centre de rétention ;
- la loi modifiée du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

¹⁰ Soulignement personnel.

¹¹ Une modification de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire est actuellement discutée à la Chambre des Députés dans le cadre du projet de loi portant introduction d'une procédure pénale pour mineurs (dossier parlementaire n° 7991). Le projet de loi en cours d'examen ne remet pas en question le droit de visiter les prisons du député individuel.

Il en résulte, selon nous, qu'**en dehors de son droit de visiter les prisons, le député luxembourgeois ne jouit pas, à titre individuel, d'autres droits de visite**. En l'état actuel de la législation, aucun membre de la Chambre des Députés ne dispose donc formellement du droit de visiter une structure recevant un financement par l'État, à l'instar d'une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public.

A l'exception notable des prisons, l'accès du député individuel à une structure ou un lieu spécifique afin de constater une situation ou de recueillir des informations dépend donc **du bon vouloir** de l'organisme gérant la structure ou le lieu, qui est libre de décider d'accueillir ou non le député.

A la différence des députés, d'autres acteurs luxembourgeois jouissent d'un droit de visite sensiblement plus large. Tel est notamment le cas de l'Ombudsman, et plus particulièrement son service du contrôle externe des lieux privatifs de liberté¹² ainsi que l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher (OKaJU)¹³. A titre d'illustration, le service du contrôle externe des lieux privatifs de liberté de l'Ombudsman a visité le Centre de rétention, des unités de psychiatrie d'hôpitaux où des personnes atteintes de troubles mentaux sont prises en charge sans leur

¹² Les prérogatives de visite du service du contrôle externe des lieux privatifs de liberté du médiateur sont fondées sur l'article 4 de la loi du 11 avril 2010 (1) portant approbation du protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adopté par l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies à New York, le 18 décembre 2002 et (2) portant désignation du médiateur en tant que mécanisme national de prévention et fixant ses attributions.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 4 de ladite loi dispose : « Le contrôle [externe des lieux où se trouvent des personnes privées de liberté] est exercé notamment **par des visites sur place** dont les dates et modalités sont librement fixées par le médiateur [...] » (Soulignement personnel).

Voir également les paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 4 de la loi de 2010 : « (2) Dans le cadre de ses visites, le médiateur peut choisir librement les personnes qu'il veut rencontrer et il peut s'entretenir confidentiellement avec toute personne privée de liberté ainsi qu'avec toute personne susceptible de fournir des informations utiles à l'exercice de sa mission. Le médiateur a libre accès à tous les équipements et installations des lieux de détention.

(3) Le médiateur peut se faire accompagner dans ses visites des lieux de détention par des experts dont il juge la présence utile pour l'exercice de sa mission.

(4) Les renseignements demandés dans le cadre de la mission définie à l'article 3 concernent le nombre de personnes privées de liberté se trouvant dans les lieux de détention, le nombre de lieux de détention et leur emplacement ainsi que le traitement de ces personnes et leurs conditions de détention.

(5) Pour des motifs graves liés à la sécurité publique, à des catastrophes naturelles ou à des troubles sérieux dans l'établissement où la visite doit avoir lieu, les autorités peuvent faire connaître au médiateur leurs objections à la visite au moment où celle-ci est demandée et proposer son report. Il appartient au médiateur de décider du report de cette visite ».

Comme le prévoit l'article 7 de la même loi, l'Ombudsman peut, à la suite de ses visites, adresser à la Chambre des Députés des rapports contenant ses constats.

¹³ Les prérogatives de visite de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher sont, quant à elles, fondées sur l'article 6 de la loi du 1^{er} avril 2020 instituant l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher. Le paragraphe 1^{er} de l'article 6, intitulé « accès aux locaux et à l'information », dispose : « [...] l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher et les agents de l'Office de l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher **peuvent accéder à tous les locaux d'organismes publics ou privés** qui servent à l'accueil avec ou sans hébergement, la consultation, l'assistance, la guidance, la formation ou l'animation d'enfants, durant les horaires d'ouverture de ces locaux » (Soulignement personnel).

Le paragraphe 2 de l'article 6 de la loi de 2020 poursuit en indiquant : « L'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher peut demander, par écrit ou oralement, à l'organisme visé par l'intervention ou aux membres de son personnel tous les renseignements qu'il juge nécessaires. L'organisme visé est obligé de remettre à l'Ombudsman fir Kanner a Jugendlecher dans les délais fixés par celui-ci tous les dossiers concernant l'affaire en question.

Le caractère secret ou confidentiel des pièces ou des informations dont il demande la communication ne peut lui être opposé sauf en matière de défense nationale, de sûreté de l'État ou de politique extérieure ».

consentement, ainsi que l'Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'État, cette dernière visite ayant été effectuée avec l'OKaJU¹⁴.

En l'état actuel du droit luxembourgeois, le contrôle d'une association sans but lucratif (ASBL) intervenant dans une structure accueillant les sans-abris et bénéficiant de concours financiers publics semble pouvoir être exercé essentiellement **par la Cour des comptes**. En effet, l'article 119 de la révision constitutionnelle énonce qu'elle est « chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'État », tout en précisant que « la loi peut lui confier d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics ». A ce titre, le paragraphe 3 de l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes dispose que « les personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics », le paragraphe 1^{er} de l'article 3 précisant que cette dernière « examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics ». Dans le cas d'espèce, le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes sur une ASBL intervenant dans la structure accueillant les sans-abris serait donc limité aux aspects financiers. Il ne s'agirait donc pas ici de l'exercice d'un droit de visite.

3. A l'étranger, quel est le cadre juridique du droit de visite du député individuel ? Permet-il de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri, gérée par une association recevant un financement public ?

- Premièrement, le droit de visite du député individuel est très variablement **consacré en Europe**¹⁵. Au moins quatre groupes d'États peuvent être distingués.

Dans de nombreux États, le droit de visite du député individuel ne fait l'objet d'**aucune reconnaissance juridique**, ce qui est, par exemple, le cas **en Allemagne, en Grèce et aux Pays-Bas**¹⁶.

¹⁴ Les rapports de visite de l'Ombudsman sont disponibles en ligne : <https://www.ombudsman.lu/FR/CELPL-002-02.php> (date de consultation : 10/03/2023).

¹⁵ Pour saisir la grande diversité des solutions retenues quant à l'encadrement du droit de visite du député individuel à l'étranger, il a semblé nécessaire de ne pas se limiter à l'analyse comparée des seuls États frontaliers du Luxembourg mais, au contraire, d'étendre la recherche à d'autres États européens. La présente analyse est, toutefois, limitée à un nombre réduit d'États européens, ce qui se comprend eu égard à la nature même de cette recherche, qui a été menée à deux. Assurément, les neuf États examinés méritent l'attention pour ce qui concerne la problématique du droit de visite du député individuel. Cela étant dit, il n'est pas exclu que d'autres États puissent être tout aussi intéressants – c'est ce que d'autres études pourront éventuellement soit infirmer, soit confirmer.

La présente analyse est fondée sur les réponses des services de recherche des parlements étrangers apportées au questionnaire n° 5261 intitulé « Individual MP's right of visit / Droit de visite du député individuel ». Ce questionnaire leur a été adressé par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et documentation parlementaires (« European Centre for Parliamentary Research and Documentation »), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

¹⁶ C'est aussi le cas en Finlande, en Suisse ou encore en Suède. Au sein de ce dernier État, le droit pour le grand public de contrôler les activités du Gouvernement est l'une des pierres angulaires du système, ce droit étant aussi à la disposition des parlementaires suédois. En revanche, il n'existe pas de législation spécifique conférant aux parlementaires suédois un droit de visite de structures publiques ou privées faisant l'objet d'un financement public.

De manière étonnante, au sein de ces deux derniers États, des visites de députés sont toutefois organisées **en pratique, malgré l'absence de tout cadre juridique**.

A l'inverse de l'Allemagne, de la Grèce et des Pays-Bas, le droit de visite du député individuel bénéficie d'**une large reconnaissance** dans quelques États, comme **au Portugal, en Pologne et en Lituanie**.

Dans d'autres États enfin, l'exercice du droit de visite est restreint à **des lieux spécifiques identifiés par des textes juridiques**. Ainsi, **en Autriche, en Belgique et en France**, seuls certains lieux précisément déterminés peuvent être visités. La liste de ces lieux inclut notamment **les prisons, les centres éducatifs fermés pour mineurs, les centres de rétention, les unités de psychiatrie dans lesquelles sont hospitalisées sans leur consentement des personnes atteintes de troubles mentaux et les zones de transit**.

- Deuxièmement, **le Portugal** fait figure d'exception au sein des États examinés qui consacrent le droit de visite du député individuel : l'exercice du droit de visite du député individuel y repose **sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle** relative au devoir de coopération entre les structures publiques et les députés portugais.

A la différence du Portugal, la reconnaissance du droit de visite du député individuel intervient simplement à **travers des lois en Pologne, en Lituanie, en Autriche, en Belgique et en France**.

- Troisièmement, **le droit spécifique de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri**, gérée par une association recevant un financement public, **n'est précisément reconnu dans aucun des États considérés**.

Toutefois, au Portugal, en Pologne et en Lituanie, **une structure d'accueil de personnes sans-abri pourrait effectivement faire l'objet d'une visite individuelle d'un parlementaire**. La législation de chacun de ces États prévoit en effet que dans le cadre de leur mandat, les parlementaires peuvent accéder aux lieux où sont susceptibles de se trouver des informations en rapport avec leurs activités.

3.1. Une large consécration juridique au Portugal, en Pologne et en Lituanie

Le droit de visite du député individuel est consacré à la fois très directement et très largement par le droit de certains États étrangers :

Au Portugal, le député individuel peut effectuer des visites d'entités publiques, à l'instar d'administrations de l'État, et ceci sans préavis. Cette possibilité résulte d'une

interprétation du paragraphe 3 de l'article 155 de la Constitution portugaise¹⁷, en vertu duquel les structures publiques ont le devoir de coopérer avec les députés dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, sur le fondement du paragraphe 3 de l'article 155 de la Constitution portugaise, précisé par le statut des députés approuvé par la loi du 1^{er} mars 1993¹⁸, le député portugais peut notamment visiter des hôpitaux publics ou des écoles publiques¹⁹.

En Pologne, de manière plus large encore, le parlementaire peut, dans l'exercice de ses fonctions, accéder aux locaux où se trouvent les informations et documents qu'il cherche²⁰. Les responsables d'une administration gouvernementale, d'un organe du gouvernement local ou encore d'un établissement public, d'une entreprise publique, d'une organisation sociale ou encore d'une structure économique non étatique (« *non-state economy unit* ») sont tenus de recevoir immédiatement un parlementaire polonais qui se présente dans le cadre d'une affaire liée à l'exercice de son mandat et de lui fournir des informations et des explications à ce sujet. Toutefois, celui-ci ne dispose pas du droit d'accéder lui-même directement à ces informations et documents²¹. Le champ d'application de cette disposition est particulièrement étendu et à ce titre, **une structure d'accueil de personnes sans-abri pourrait effectivement faire l'objet d'une visite individuelle d'un parlementaire en Pologne**, en tant qu'organisation sociale mentionnée au paragraphe 1^{er} de l'article 20 de la loi sur l'exercice du mandat de député et de sénateur du 9 mai 1996. Une telle visite pourrait ainsi être effectuée sans préavis.

La situation est relativement analogue en Lituanie, où chaque député a le droit d'exiger d'être reçu sans délai dans les entreprises, les agences et les organisations, dès lors qu'il s'agit de répondre à des questions en rapport avec ses activités, conformément à l'article 14 du Règlement intérieur du Parlement²². En pratique, une telle visite

¹⁷ Article 155 de la Constitution portugaise [l'exercice du mandat des députés] : « 3. Les personnes de droit public ont, dans les conditions prévues par la loi, le devoir de prêter leur concours aux députés dans l'exercice de leurs fonctions ». Ce devoir de coopération se traduit par la mise à disposition de tous les éléments et informations dont les parlementaires ont besoin, de même que par le libre accès aux services et aux documents existants. J. Miranda, *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. 2, Universidade Católica, 2018, commentaire de l'article 155.

¹⁸ Voir notamment les articles 12 et 15 du statut des députés portugais. Disponible en ligne : <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/StatuteofMembers.pdf> (date de consultation : 10/03/2023).

¹⁹ Réponse de l'Assemblée de la République portugaise à un autre questionnaire ECPRD portant le numéro 3281 intitulé « The right of the MP to access state institutions based on MP permit ». A nouveau, les réponses à ce questionnaire sont disponibles sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et documentation parlementaires (« European Centre for Parliamentary Research and Documentation »), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

²⁰ Article 19 para. 1^{er} de la loi sur l'exercice du mandat de député et de sénateur du 9 mai 1996.

²¹ Article 20 para. 1^{er} et para. 3 de la loi sur l'exercice du mandat de député et de sénateur du 9 mai 1996 :

« 1. A Deputy or Senator, in performing his parliamentary duties, shall have the right to address an organ of governmental or local administration, a State-owned establishment or enterprise, social organization, as well as non-state economic entities, in order to consider a matter which he has submitted on his own behalf or on behalf of his constituent or constituents, and shall also have the right to be informed about the process of consideration thereof. [...]

3. Heads of the offices and institutions, referred to in para. 1, shall be obliged to immediately receive a Deputy or Senator who visits such office or institution, in relation to any matter resulting from the exercise of his mandate, and shall provide any information and explanation relevant to such matter [...] ».

²² Article 14 du Règlement intérieur du Parlement lituanien :

« 1. A Member of the Seimas shall have the right to demand to be received without delay at enterprises, agencies and organisations concerning issues which pertain to his activities and the right to be provided with necessary information.

2. A Member of the Seimas shall have the right to unrestricted access to all enterprises, agencies and organisations. The procedure for visiting enterprises, agencies and organisations whose activities are associated with the

est toutefois organisée à l'avance. Tel a par exemple été le cas en 2021, où des centres de rétention de migrants en situation irrégulière ont été visités afin de contrôler le respect des droits et libertés individuels, et de manière plus générale les conditions de vie des migrants. L'article 17 du Règlement intérieur du Parlement lituanien complète utilement l'article 14 en prévoyant que si la demande de visite du député individuel n'a pas été satisfaite, une sanction disciplinaire, y inclus la révocation des fonctions, peut être prononcée à l'encontre du responsable ayant refusé au député son droit d'accès.

3.2. Une reconnaissance juridique limitée à des lieux spécifiques en Autriche, en Belgique et en France

Dans quelques États, le droit de visite du député individuel fait également l'objet d'une reconnaissance juridique directe, cependant l'exercice de ce droit est restreint à certains lieux précisément déterminés :

En Autriche, les parlementaires disposent de droits spéciaux concernant les visites à **des prisonniers spécifiques**²³ tandis qu'ils peuvent par ailleurs effectuer des visites *plus générales des prisons* sous réserve de l'accord du ministre de la Justice²⁴.

En Belgique, le contrôle de l'action publique peut notamment s'opérer, dans une certaine mesure, au moyen de l'exercice du droit de visite. Ce contrôle est dit « médiatisé », au sens où il ne s'exerce pas sur les agents et les services, mais passe par un ministre politiquement responsable devant la Chambre. En conséquence, « les parlementaires fédéraux n'ont en principe aucun droit de visite dans les services publics fédéraux, [à tel point que] pour leur conférer un tel droit, il faudrait modifier la Constitution en ce sens »²⁵.

Si les parlementaires belges ne disposent pas d'un droit général de visite des services publics fédéraux, le parlementaire individuel a, cependant, dans certains cas particuliers, **le droit d'accéder à des lieux déterminés en raison de sa fonction**. Cette possibilité d'accès n'est nullement prévue par la Constitution, mais simplement par quelques lois et autres textes de nature diverse, qui concernent seulement des **types de lieux bien précis** :

- **Les centres d'accueil fermés gérés par l'Office des étrangers (autrement dit, les centres de rétention)**

L'accès à ces centres est ouvert aux parlementaires en vertu de l'arrêté royal du 2 août 2002 modifié par l'arrêté royal du 8 juin 2009, qui fixe le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu. A cet égard, les visites « des membres de la Chambre des Représentants et du Sénat [...] ont toujours lieu dans un local séparé en l'absence du personnel du centre », sous réserve de justifier que leur visite est

protection of State secrets and the procedure for the protection of the information considered a State secret which has been acquired by a Member of the Seimas shall be established by law ».

²³ § 96 de la loi fédérale sur l'exécution des peines – devant être lu conjointement avec le § 90 b. para. 4 de la loi fédérale sur l'exécution des peines (*Strafvollzugsgesetz*).

²⁴ § 101 para. 2 de la loi fédérale sur l'exécution des peines. Voir également l'ordre interne du ministre de la Justice, BMVRDJ-GD41501/0026-II 1/2019.

²⁵ Marc Van der Hulst et Koen Muylle, *Le Parlement fédéral*, trad. Julian Clarenne, Bruxelles, Larcier, Bibliothèque de droit public, 2021, p. 485.

nécessaire dans le cadre de leur fonction²⁶. De plus, les parlementaires sont autorisés à poser des questions aux occupants sous réserve de leur accord, tandis que le directeur du centre peut restreindre l'accès aux parlementaires si une telle visite présente un danger pour la sûreté publique ou l'ordre public ou encore si la protection des droits et libertés d'autrui ou si la sécurité du centre le requiert. La Conférence des Présidents de la Chambre des Représentants a autorisé **la visite des parlementaires dans la zone de transit de l'aéroport national** à Bruxelles, dans des conditions analogues à celles relatives aux centres fermés²⁷.

- **Les prisons**

Les parlementaires « ont accès aux prisons en justifiant de leur qualité »²⁸. Toutefois, « une autorisation spéciale du ministre est requise pour pénétrer dans un espace de séjour occupé ou se mettre en rapport avec des détenus particuliers »²⁹. Désormais, les parlementaires « sont autorisés à entrer dans la prison avec les objets dont la nécessité pour l'exercice de leur charge, tâche ou fonction a été reconnue par l'administration pénitentiaire ». En tant que visiteur, chaque parlementaire est « garant de leur utilisation, conformément aux responsabilités et devoirs liés à la charge, tâche ou fonction et conformément aux exigences de sécurité »³⁰.

- **Les installations militaires et unités militaires à l'étranger**

Les membres des commissions parlementaires de la défense nationale ont accès à tous les quartiers militaires³¹. L'accès à certaines zones dites « protégées » ne peut être autorisé qu'après qu'une enquête de sécurité ait été menée au préalable et peut être limité pour des motifs d'ordre public. Cet accès ne correspond toutefois **pas à un droit de visite individuel**, puisqu'il ne peut être autorisé que si les parlementaires concernés se déplacent dans le cadre d'une délégation **d'au moins trois membres**. Le droit de visite des unités militaires opérant à l'étranger dans le cadre d'une mission internationale est plus strictement réglementé. Toute visite de parlementaire individuel dans un tel cadre est soumise à une procédure d'autorisation préalable déterminée par le ministère de la Défense³². Cette requête doit être formulée au moins une semaine avant la visite. Si la demande de visite émane d'un député qui n'a pas été formellement

²⁶ Article 29 alinéa 2 de l'arrêté royal. En outre, l'article 33 de l'arrêté royal du 2 août 2002 modifié par l'arrêté royal du 8 juin 2009 précise en effet que « les membres de la Chambre des représentants et du Sénat et les membres des pouvoirs exécutif et judiciaire qui se présentent au centre peuvent entrer en contact avec un ou plusieurs occupants identifiés préalablement, après qu'ils se soient clairement fait connaître en tant que tel auprès du directeur du centre ou de son remplaçant et s'ils démontrent que leur visite à ce ou ces occupants est nécessaire dans le cadre de leur ministère ou de leur fonction ». De manière complémentaire, l'article 42 indique que « les membres de la Chambre des représentants et du Sénat ont toujours accès au centre de huit à dix-neuf heures, après qu'ils se soient clairement fait connaître en tant que tel ».

²⁷ A titre d'exemple, quelques parlementaires ont ainsi pu visiter cette zone le 29 avril 2004. Marc Van der Hulst et Koen Muylle, *Le Parlement fédéral*, trad. Julian Clarenne, Bruxelles, Larcier, Bibliothèque de droit public, 2021, p. 486.

²⁸ Article 33, para. 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

²⁹ Article 33, para. 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

³⁰ Article 8 de l'arrêté royal du 17 août 2019 portant exécution des dispositions relatives à l'accès à la prison de la loi du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus.

³¹ Article 62 b 3 du Règlement militaire relatif au service dans les quartiers, corps et unités de la Force terrestre, de la Force aérienne, de la Force navale et du Service médical.

³² Lettre du 18 mai 2000 du Ministre de la Défense. Voir aussi sur la question la lettre du 25 mai 2000 du Président de la Chambre des représentants.

délégué par la Chambre des représentants ou une commission parlementaire, le président de la Chambre des représentants ou la commission doit en être informé.

- **Le Centre fermé pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction**

L'article 32 de l'accord de coopération du 30 avril 2002 entre l'État fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif au centre fermé pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction autorise le parlementaire belge à accéder au centre fermé d'Everberg, tout en précisant que le contact direct avec des jeunes du centre est possible uniquement sur autorisation du ministre compétent.

En France, ni la Constitution ni les Règlements intérieurs des assemblées ne reconnaissent explicitement à chaque parlementaire un droit de visite. Pour autant, comme en Belgique, le droit de visite du parlementaire individuel français est consacré **par quelques textes de loi dans des domaines restreints et pour des types de lieux bien déterminés** :

- **Les lieux de privation de liberté, y inclus les prisons, les centres de rétention et les centres éducatifs fermés pour mineurs**

Tout parlementaire a le droit de visiter individuellement, à tout moment et sans notification préalable, les lieux de privation de liberté³³, à savoir **les prisons, les locaux de garde à vue, les centres de rétention et les zones d'attentes**³⁴. Depuis 2015, tout parlementaire peut également visiter **les centres éducatifs fermés pour mineurs** et se faire accompagner par des journalistes partout, à l'exception des locaux de garde à vue³⁵. Dans le cadre de ces visites, ponctuellement organisées jusqu'alors, le rôle des parlementaires se limite, selon le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, à « représenter les élus de leur circonscription »³⁶. Or, outre leur dimension politique, de telles visites peuvent également contribuer à l'information plus complète des parlementaires sur la réalité carcérale, ce que semble conforter l'actuelle présidente de l'Assemblée nationale qui affirmait, en 2019, que les parlementaires peuvent exercer ce droit « dans le cadre de leur mission de contrôle »³⁷.

³³ Ce droit est reconnu aux parlementaires par la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a élargi le champ des titulaires du droit de visite des lieux de privation de liberté, qui peut être désormais exercé non seulement par les députés et sénateurs nationaux, mais aussi par les députés européens élus en France.

³⁴ Liste établie à l'article 719 du Code de procédure pénale, qui dispose : « Les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les locaux des retenues douanières définies à l'article 323-1 du code des douanes, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés mentionnés à l'article L. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs ».

³⁵ Pour plus de détails, voir la loi du 17 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

³⁶ Contrôleur général des lieux de privation de liberté, « Visiter les prisons fait clairement partie de la mission des parlementaires », *Le Journal du Dimanche*, 22 avril 2015.

³⁷ Yaël Braun-Pivet, « Derrière les murs de nos prisons », *Blog personnel*, 20 décembre 2019. En pratique, l'actuelle présidente de l'Assemblée nationale apparaît très attachée au droit de visite de manière large puisqu'elle a, par exemple, visité un centre d'accueil de demandeurs d'asile dans sa circonscription des Yvelines le 23 septembre 2022, alors même le champ d'exercice de ce droit de visite ne concerne pas ce type de structure. Voir « Yaël Braun-Pivet, une présidente non alignée à l'Assemblée nationale », *Le Monde*, 3 octobre 2022.

- **Les établissements de santé chargés d'assurer des soins psychiatriques sans consentement**

Le droit de visite des parlementaires individuels a été étendu en 2013 à ces structures privatives de liberté tout à fait spécifiques³⁸. Quelles que soient les visites prévues par le parlementaire, cette prérogative est de droit et ne peut en aucun cas être refusée ou reportée. Cet élargissement du champ institutionnel des visites par les parlementaires leur permet de recueillir davantage d'informations et de signaler d'éventuels abus dans la restriction des libertés.

En dehors de ces lieux spécifiques, **certains parlementaires français** disposent, par ailleurs, indirectement du droit spécifique **de visiter une structure d'accueil de personnes sans-abri**, sous réserve de respecter **deux conditions** : **la structure d'accueil doit être financée en partie ou en totalité par le budget de l'État ou de la sécurité sociale et le parlementaire doit exercer des fonctions particulières (président, rapporteur général ou rapporteur spécial** soit de la commission des finances, soit de la loi de financement de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales). Au sein de l'Assemblée nationale comme du Sénat, ces fonctions spécifiques permettent en effet à ces derniers d'exercer un droit d'investigation sur pièce et sur place, respectivement en vertu de l'article 57 de la LOLF³⁹ et de l'article LO 111-9 du Code de la sécurité sociale⁴⁰. Le droit de visite sur place peut s'exercer sans information préalable de la part du parlementaire, qui peut en outre exiger la communication de documents spécifiques. Si cette prérogative semble assez peu exercée, il n'en reste pas moins que les organismes faisant l'objet d'un financement public permettent de telles visites et communiquent ces documents sans difficulté.

3.3. Une existence pratique hors de tout cadre juridique en Grèce et aux Pays-Bas

En Grèce, l'absence de reconnaissance légale du droit de visite du député individuel ne fait toutefois pas obstacle à ce qu'un député puisse visiter un centre d'accueil pour les sans-abris ou, plus largement, une structure financée par l'État. **En pratique**, si un député souhaite visiter une telle structure et prévient en amont la municipalité ou le service concerné, **il est rare qu'un refus soit opposé à cette demande**.

³⁸ L'extension du champ d'application du droit de visite a été consacrée par la loi du 27 septembre 2013, introduisant ainsi un nouvel article L. 3222-4-1 au Code de la santé publique.

³⁹ Article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. Cette mission est confiée à **leur président, à leur rapporteur général ainsi que, dans leurs domaines d'attributions définis par ces commissions, à leurs rapporteurs spéciaux** et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. À cet effet, **ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place**, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles ». (Soulignement personnel)

⁴⁰ Article LO 111-9 du Code de la sécurité sociale : « Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cette mission est confiée à **leur président, à leur rapporteur général, au président de la mission mentionnée à l'article LO 111-10**, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, à leurs rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. A cet effet, **ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents** ». (Soulignement personnel)

Aux Pays-Bas, le parlementaire individuel peut simplement requérir une visite, mais il ne peut pas l'imposer à des tiers, ce droit étant strictement réservé aux autorités de police.

3.4. Une absence de consécration juridique et de pratique en Allemagne

En Allemagne, aucun texte juridique ne consacre, au niveau fédéral, un droit de visite du parlementaire individuel à l'égard des structures de l'État ou d'organismes financés par l'État. Selon le service de recherche du Bundestag, la question du droit de visite du parlementaire, tant au Bundestag qu'au Bundesrat, n'a pas non plus été soulevée par la doctrine constitutionnelle allemande. En tout état de cause, le fait de refuser l'accès du député à certains lieux n'est pas reconnu comme constituant une entrave à l'exercice du mandat de député⁴¹.

- Au verso de la carte de député du Bundestag, il est indiqué que « les autorités et les services de l'État fédéral et des Länder, en particulier toutes les autorités de police, sont priés d'apporter leur soutien à le ou la titulaire de cette carte dans l'exercice de son mandat de député(e) au Bundestag, de lui accorder le libre passage en cas de refus d'accès et de lui apporter protection et assistance, le cas échéant ». Cette mention purement formelle ne crée, toutefois, aucune obligation légale d'accorder l'accès du député à des structures de l'État ou des organismes financés par l'État. Elle ne constitue donc pas une extension des droits du député. Tout au plus, cette mention confère simplement une autorité symbolique plus grande aux requêtes que le député est susceptible de formuler, en particulier dans certaines situations conflictuelles (ainsi que le laisse entendre la formulation « les autorités et les services de l'État fédéral [...] sont priés de soutenir le ou la titulaire de cette carte [...] »).
- Le droit de visite du député individuel ne figure pas non plus parmi l'ensemble des droits garantis à chaque député que la Cour constitutionnelle fédérale a déduit de la deuxième phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 38 de la Loi fondamentale⁴², contrairement par exemple au droit de poser des questions au Gouvernement fédéral et d'obtenir des réponses fondées, qui fait peser un devoir d'information sur le Gouvernement. A l'instar du paragraphe 1^{er} de l'article 38 de la Loi fondamentale, la Cour constitutionnelle fédérale n'a pas non plus interprété la première phrase du paragraphe 2 de l'article 48 de la Loi fondamentale selon lequel « niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben » comme impliquant un droit général de visite du député.

⁴¹ Pour plus de renseignements sur l'absence de consécration juridique et de pratique du droit de visite en Allemagne, consulter la note « Kurzinformation : Zutrittsrechte von Abgeordneten zu staatlichen Einrichtungen », *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, 12 décembre 2022, Disponible en ligne : <https://www.bundestag.de/resource/blob/929434/ceca8af25e024fddc7de9672638799db/WD-3-159-22-pdf-data.pdf> (date de consultation : 10/03/2022). Voir aussi la note « Besuchsrechte von Bundestagsabgeordneten in Haftanstalten », *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags*, 6 mars 2019. Disponible en ligne : <https://www.bundestag.de/resource/blob/645680/fce7f0640aa37157d9b6e94e4f5755d7/WD-3-054-19-pdf-data.pdf> (date de consultation : 10/03/2022).

⁴² Article 38 para. 1^{er} de la Loi fondamentale allemande, deuxième phrase : « Die Abgeordneten [...] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen ».

- Le constat de l'absence au niveau fédéral de consécration juridique du droit de visite pour les parlementaires individuels allemands peut également être dressé, dans une large mesure, au niveau des Länder, à l'exception notable du Land de Brandebourg. Le paragraphe 3 de l'article 56 de la Constitution du Land de Brandebourg dispose, en effet, que « den Abgeordneten ist Zugang zu den Behörden und Dienststellen des Landes zu gewähren. Diese haben ihnen auf Verlangen Auskünfte auch aus Dateien zu erteilen sowie Akten und sonstige amtliche Unterlagen vorzulegen [...] »⁴³. Cet article a été interprété par la Cour constitutionnelle de Brandebourg comme impliquant un droit d'accès aux prisons et aux centres de rétention⁴⁴.

4. Comment le droit de visite du député individuel est-il justifié juridiquement au Luxembourg et à l'étranger ?

Le droit de visite du député individuel est non seulement reconnu de manière différenciée selon les États mais, de surcroît, **sa justification juridique apparaît le plus souvent indéterminée**. Toutefois, dans certains États, une ou plusieurs justifications juridiques sont explicitement ou implicitement énoncées pour fonder le droit de visite du député individuel.

Au titre des fondements juridiques pouvant être identifiés dans les États reconnaissant le droit de visite du député individuel figurent, sans prétendre à l'exhaustivité :

- **la fonction de contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement ou plus largement, de contrôle de l'action de l'administration**

Il s'agit du fondement central du droit de visite du député individuel.

A titre d'exemple, **en Belgique**, le droit de visite des parlementaires s'inscrit pleinement dans leur fonction de contrôle de l'action du Gouvernement. Ce contrôle ne s'exerce qu'indirectement sur les agents et les services publics et passe nécessairement par un membre du Gouvernement, politiquement responsable devant la Chambre des représentants⁴⁵.

De façon identique, **au Portugal**, le droit de visite du député individuel repose sur la fonction de contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement, consacrée à l'article 156 de la Constitution portugaise⁴⁶.

⁴³ Voir aussi l'article 56 para. 4 de la Constitution du Land de Brandebourg.

⁴⁴ Cour constitutionnelle de Brandebourg, arrêt du 28 juillet 2008, VfGBbg 53/06.

⁴⁵ Marc Van der Hulst et Koen Muylle, *Le Parlement fédéral*, trad. Julian Clarenne, Bruxelles, Larcier, Bibliothèque de droit public, 2021, p. 485.

⁴⁶ Réponse de l'Assemblée de la République portugaise au questionnaire ECPRD n° 5261, intitulé « Individual MP's right of visit / Droit de visite du député individuel ». Ce questionnaire a été adressé aux parlements étrangers par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et documentation parlementaires (« European Centre for Parliamentary Research and Documentation »), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

Il semblerait qu'au **Luxembourg**, c'est aussi la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement qui fonde le droit d'accès aux prisons des députés luxembourgeois. Le paragraphe 1^{er} de l'article 24 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire le reconnaît en des termes très généraux, en indiquant que le droit de visite par les députés des centres pénitentiaires s'explique par « l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs missions »⁴⁷. Or, l'une des fonctions ou missions cardinales de la Chambre des Députés est le contrôle de l'activité gouvernementale.

- **la fonction de contrôle parlementaire du respect des libertés individuelles**

Le contrôle parlementaire du respect des libertés individuelles peut être la justification – au moins implicite – fondant l'exercice du droit de visite du député individuel dans les lieux de privation de liberté et dans les établissements de santé chargés d'assurer des soins psychiatriques sans consentement. Tel est notamment le cas **en France**⁴⁸.

- **la fonction de contrôle parlementaire de l'utilisation des deniers publics**

C'est, **en France**, la justification juridique du droit de visite du député individuel qui fonde – au moins implicitement – la possibilité ouverte à certains parlementaires exerçant des fonctions spécifiques (notamment, le président ou le rapporteur général de la commission des finances ou de la loi de financement de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales) d'accéder à une structure financée par l'État ou à un organisme de la sécurité sociale⁴⁹. Dans ce cas, le droit de visite ne peut plus être assimilé uniquement à la fonction de contrôle de l'action du Gouvernement, dès lors que les structures de droit privé sont essentiellement autonomes, et ce quand bien même elles bénéficient de fonds publics. Ce droit de visite du député individuel français est donc à relier, plus spécifiquement, à la fonction de contrôle parlementaire de l'utilisation des deniers publics⁵⁰.

5. Quels sont les enseignements à tirer de l'étranger pour le droit de visite du député luxembourgeois de structures financées ou co-financées par l'État ?

L'analyse comparative révèle que le droit de visite du député individuel est à géométrie variable selon les lieux concernés et plus encore, selon les systèmes juridiques considérés. Le plus souvent, le droit de visite semble envisagé de manière restreinte, en ce qu'il offre au parlementaire la simple possibilité d'accéder au lieu en question. La possibilité d'échanger avec des personnes présentes sur les lieux, voire de consulter des documents, apparaît, quant à elle, fréquemment soumise à des restrictions.

⁴⁷ Pour plus de précisions à cet égard, voir dans ce document la réponse à la question 2.

⁴⁸ Réponse du Sénat français au questionnaire ECPRD n° 5261, intitulé « Individual MP's right of visit / Droit de visite du député individuel ».

⁴⁹ Pour plus de renseignements à cet égard, consulter au sein de ce document la subdivision 3.2. Une reconnaissance juridique limitée à des lieux spécifiques en Autriche, en Belgique et en France, spécifiquement p. 14.

⁵⁰ Pour être tout à fait complet, il existe, par ailleurs, la fonction d'évaluation des lois de finances ou de financement de la sécurité sociale. Réponse du Sénat français au questionnaire ECPRD n° 5261, intitulé « Individual MP's right of visit / Droit de visite du député individuel ».

Au terme de cette analyse croisée des systèmes étrangers et du système luxembourgeois, il apparaît qu'au sein de ce dernier, le droit de visite du député individuel demeure plutôt très limité, puisqu'il n'est prévu que dans le cadre des prisons et ceci, de manière encadrée.

En l'absence de disposition constitutionnelle ou d'autres dispositions législatives relatives au droit de visite du député individuel au Luxembourg, il pourrait être pertinent **de s'inspirer du cadre juridique de certains systèmes étrangers en vue d'élargir le droit de visite du député individuel luxembourgeois.**

Pour conférer un droit de visite plus étendu au parlementaire luxembourgeois, au moins deux solutions s'offrent aux députés, si toutefois ils souhaitent se saisir de cette question :

- Premièrement, **consacrer un droit de visite général et large du député individuel dans la Constitution ou dans une loi unique.** L'article 20 de la loi polonaise sur l'exercice du mandat de député et de sénateur du 9 mai 1996 ou l'article 14 du Règlement intérieur du Parlement lituanien⁵² pourraient nourrir la réflexion.
- Deuxièmement, **reconnaitre ce droit dans plusieurs lois particulières pour des lieux spécifiques** (par exemple, l'Unité de sécurité du Centre socio-éducatif de l'État, le Centre de rétention, les unités de psychiatrie dans lesquelles sont hospitalisées sans leur consentement des personnes atteintes de troubles mentaux, les points de passage frontaliers, y compris les zones de transit, etc.).

Pour ce qui est de la reconnaissance du droit de visite du député individuel dans plusieurs lois particulières pour des lieux spécifiques, la formulation du paragraphe 1^{er} de l'article 24 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire consacre déjà l'accès des députés luxembourgeois aux centres pénitentiaires et pourrait, à cet égard, constituer une source d'inspiration⁵².

Une autre source d'inspiration intéressante pour renforcer le droit de visite des députés luxembourgeois est la proposition de loi n° 5008 créant un droit de visite des parlementaires dans les établissements sociaux et médico-sociaux, y inclus les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), déposée à l'Assemblée nationale française le 8 février 2022, à la suite des dérives constatées dans les EHPAD.

⁵¹ Pour plus de renseignements à cet égard, consulter au sein de ce document la subdivision 3.1. Une large consécration juridique au Portugal, en Pologne et en Lituanie, spécifiquement pp. 10-11.

⁵² Pour rappel, le paragraphe 1^{er} de l'article 24 de la loi du 20 juillet 2018 portant réforme de l'administration pénitentiaire dispose que « l'accès aux centres pénitentiaires et la communication avec les détenus, sans préjudice des dispositions de l'article 37, sont libres pour l'exercice de leurs fonctions ou l'accomplissement de leurs missions aux autorités judiciaires, au médiateur et au comité luxembourgeois des droits de l'enfant (ORK), aux députés, ainsi qu'aux personnes dûment déléguées par ces autorités et institutions, aux agents consulaires et diplomatiques des autres pays, de même qu'au personnel de l'administration pénitentiaire et du service central d'assistance sociale [...] ».

L'article unique de la proposition de loi dispose que : « Les députés et les sénateurs ainsi que les représentants au Parlement européen élus en France sont autorisés à visiter à tout moment et sans préavis les établissements sociaux et médico-sociaux et lieux de vie et d'accueil mentionnés à l'article L. 312-1 [du code de l'action sociale et des familles] »⁵³.

Ces dernières idées ne constituent, toutefois, que l'ébauche de simples propositions, qui sont bien entendu soumises à la libre appréciation des députés.

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)

Relectrice : Racha El Herfi

Requérante : Mme Nathalie Oberweis, déi Lénk

Luxembourg, le 13 mars 2023

⁵³ Cette proposition de loi, qui n'a finalement pas été adoptée, est disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/droit_visite_parlementaire_etablissements_sociaux (date de consultation : 10/03/2023). Voir également la proposition de loi n° 553 visant à étendre le droit de visite des parlementaires aux établissements sociaux et médico-sociaux, déposée à l'Assemblée nationale française le 29 novembre 2022. Disponible en ligne : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/visite_parlementaires_etablissements (date de consultation : 10/03/2023). Cette proposition de loi, issue du groupe Rassemblement national, a été rejetée par l'Assemblée nationale en séance publique le 12 janvier 2023.