

La discipline parlementaire à la Chambre des Députés

Examen de la conformité des sanctions disciplinaires contenues dans le Règlement de la Chambre des Députés à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Constitution

Marie MARTY

Résumé¹

- La discipline parlementaire peut être définie comme un « ensemble de sanctions prévues par les règlements des assemblées et qui peuvent être infligées aux parlementaires ne respectant pas les règles de bonne conduite de l'institution »².
- **La discipline parlementaire est indispensable au bon fonctionnement des assemblées.** Elle protège l'organe parlementaire et garantit la continuité de ses fonctions, en le préservant de comportements qui l'empêcheraient de remplir ses missions constitutionnelles. Elle vise également à assurer la bonne tenue des débats et des délibérations parlementaires.
- **En vertu du principe de l'autonomie parlementaire et de la séparation des pouvoirs, le droit de discipline à l'égard des députés relève de la**
 - compétence des parlements** : les sanctions sont généralement prévues par les règlements internes des parlements et sont infligées par les pairs, de manière autonome, sans contrôle du pouvoir judiciaire.
- La discipline parlementaire doit être distinguée de l'immunité parlementaire, qui protège l'indépendance des députés. Il existe deux catégories d'immunités parlementaires :
 - l'irresponsabilité, qui interdit toute action civile ou pénale contre un député pour les votes et opinions émis dans le cadre de ses fonctions ;
 - l'inviolabilité, qui conditionne l'arrestation d'un député pénalement poursuivi à l'autorisation préalable de la Chambre.

¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand.

² A. LE DIVELLEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 14^e éd., Dalloz, 2024, p. 124, voy. discipline.

- Les immunités parlementaires dont bénéficie un député n’empêchent pas qu’il fasse l’objet d’une procédure disciplinaire et se voie infliger une ou plusieurs sanctions disciplinaires.

La discipline parlementaire à la Chambre des Députés

- Le Règlement de la Chambre des Députés détermine, en son Chapitre 9 du Titre I, le champ d’application de la discipline parlementaire (les comportements fautifs), les sanctions encourues et la procédure applicable.
- Ces dispositions ont été réformées en profondeur en 2023, pour créer un cadre clair et protecteur des droits des députés mis en cause lors d’une procédure disciplinaire, en se conformant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme.
- Le Règlement distingue **les mesures immédiates (article 52)**, que le Président peut prendre pour faire cesser un trouble immédiatement, **des sanctions prises par la Conférence des Présidents (articles 53 à 57), a posteriori, en cas de comportement fautif grave**. La Conférence des Présidents rend une décision motivée au terme d’une procédure contradictoire.
- L’article 57**bis** du Règlement offre une voie de recours interne, devant le Bureau, au député sanctionné.

La conformité de la discipline parlementaire à la Convention européenne des droits de l’homme

- La Cour européenne des droits de l’homme a rendu quelques décisions relatives à la discipline parlementaire, l’affaire de référence étant l’arrêt *Karácsony et autres contre Hongrie* du 17 mai 2016.
- Parmi les enseignements de la jurisprudence européenne, il sera noté que :
 - **le haut degré de protection de la liberté d’expression dans l’enceinte parlementaire n’empêche pas d’y apporter des restrictions à travers la discipline parlementaire**, pour autant que ces restrictions sont prévues par la loi (au sens matériel, à savoir la loi, les normes infra-législatives et le droit non écrit), poursuivent un but légitime et sont nécessaires et proportionnées dans une société démocratique ;

- **la discipline parlementaire poursuit un but légitime, en ce qu’elle assure le bon fonctionnement des assemblées et protège les droits des autres députés ;**
- **le parlementaire doit bénéficier d’une protection effective contre les abus, à travers une procédure équitable accompagnée de garanties procédurales ;**
- **en vertu du principe de l’autonomie parlementaire et de la séparation des pouvoirs, un recours interne, non juridictionnel, n’est pas contraire à la Convention.**

- L’examen des critères posés par la Cour européenne des droits de l’homme mène à un **constat de conformité** des dispositions relatives à la discipline parlementaire du Règlement de la Chambre tant à l’article 10 de la Convention, relatif à la liberté d’expression, qu’à l’article 13, consacrant le droit à un recours effectif.

La conformité de la discipline parlementaire à la Constitution

- L’article 68, alinéa 1^{er}, de la Constitution prévoit que « la Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires ».
- L’article 37 de la Constitution prévoit que toute limitation de l’exercice des libertés publiques doit :
 - être prévue par la loi (au sens formel, à savoir la norme votée par le Parlement suivant la procédure législative) – il s’agit d’une condition de forme ;
 - respecter leur contenu essentiel et, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire dans une société démocratique et répondre effectivement à des objectifs d’intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d’autrui – il s’agit de conditions de fond.
- La liberté d’expression, protégée par l’article 23 de la Constitution, est une liberté publique.
- Ainsi, en organisant le bon fonctionnement de la Chambre par la discipline parlementaire, le Règlement de la Chambre prévoit une limitation à la liberté d’expression des députés. Or, la liberté d’expression est une liberté publique que l’article 37 réserve à la compétence du législateur.
- Afin d’articuler et d’appliquer les articles 37 et 68 de la Constitution, dans le respect de l’autonomie

parlementaire et de la séparation des pouvoirs, nous proposons une interprétation équilibrée tout en préservant, quant au fond, la portée de l'article 37 dans la protection des libertés publiques.

- La nécessaire lecture cohérente des articles 37 et 68 de la Constitution conduit à considérer que :
 - par principe, les limitations à l'exercice des libertés publiques des individus doivent être prévues dans la loi formelle mais que,
 - **par exception, aux fins d'organisation et de bon fonctionnement de la Chambre, lorsque ces limitations visent les députés, le personnel ou ceux qui se trouvent dans les locaux de la Chambre, l'article 68 exige qu'elles figurent dans le Règlement.**
- Ainsi, l'exigence d'une loi formelle pour limiter la liberté d'expression des députés (condition de forme) trouve une exception dans le strict contexte de l'article 68 de la Constitution.
- Cette articulation des normes constitutionnelles, en application du principe selon lequel la norme spéciale déroge à la norme générale, est soutenue par la volonté du constituant lors de la rédaction de l'article 68 de la Constitution, mais s'appuie également sur le droit belge, tout comme sur la jurisprudence administrative.

- **Quant aux conditions de fond énoncées par l'article 37 de la Constitution dans la limitation des droits et libertés garantis, elles doivent être respectées par le Règlement.**
- À la lumière des instruments internationaux et plus particulièrement de la Convention européenne des droits de l'homme, **nous considérons que la discipline parlementaire, telle qu'elle est encadrée et mise en œuvre à la Chambre des Députés, est conforme aux exigences de fond des articles 23 et 37 de la Constitution dans la limitation de la liberté d'expression des députés.**
- Enfin, l'article 19, 1^{er} alinéa, de la Constitution consacre le principe de légalité pénale, lequel exige que « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». Il n'est pas certain que cet article trouve application au regard de la sanction disciplinaire des députés. Pour autant, les conditions de précision, de clarté et de prévisibilité de la sanction apparaissent remplies.
- **Au vu de l'ensemble de ces considérations, il est à retenir que les dispositions du Chapitre 9 du Titre I du Règlement de la Chambre des Députés, relatives à la discipline parlementaire, sont conformes à la Constitution.**

Zesummeffaassung³

- Déi parlamentaresch Disziplin kann definéiert ginn als „en Ensembel vun Disziplinarmoosnamen, déi an de Parlamentsreglementer virgesi sinn an déi géint Deputéierter verhaange kënnen ginn, déi sech net un d'Verhaltensreegele vun der Institutioun halen“.⁴
- **Déi parlamentaresch Disziplin ass indispensabel fir dat gutt Funktionéiere vun de Parlamenter.** Si protegéiert d'Parlament als Staatsorgan a garantéiert d'Kontinuitéit vu senger Funktiounen, andeem se et géint Verhalensweise schützt, déi et dovun géifen ofhalen, seng verfassungsméisseg Aufgaben ze erfëllen. Ausserdeem ziilt si dorop of, eng uerdnungsgeméis Duerchféierung vun de Parlamentsdebatten an -deliberatiounen ze gewärleeschten.
- **Opgrund vum Prinzip vun der parlamentarescher Autonomie an der Gewaltentrennung gehéiert d'Recht, Disziplinarmoosname géint Deputéierter ze ergräifen, zu de Kompetenze vun de Parlamenter:** An der Reegel sinn Disziplinarmoosnamen an den interne Parlamentsreglementer virgesinn a gi vun Amtskolleegen op eng autonom Aart a Weis an ouni Kontroll vum judiciaire Pouvoir verhaangen.
- Déi parlamentaresch Disziplin muss vun der parlamentarescher Immunitéit ënnerscheet ginn, déi d'Onofhängegkeet vun den Deputéierte schützt. Et gëtt zwou Kategorië vu parlamentareschen Immunitéiten:
 - d'Irresponsabilitéit, déi all zivil- oder strafrechtlech Verfares géint en Deputéierte wéinst senger Votten oder Meenungsäusserungen am Kader vun der Ausübung vu senger Funktioun verbitt;
 - d'Inviolabilitéit, déi d'Verhaftung vun engem strafrechtlech verfolgegten Deputéierte vun där am Viraus erdeelter Autorisatioun duerch d'Parlament ofhängeg mécht.
- **Déi parlamentaresch Immunitéiten, déi en Deputéierte genéisst, verhënneren net d'Aleede vun engem Disziplinarverfahren an d'Verhänke**

vun enger oder méi Disziplinarmoosname géint hien.

Déi parlamentaresch Disziplin an der Chamber

- D'Chamberreglement leet am Kapitel 9 vum Titre I den Uwendungsberäich vun der parlamentarescher Disziplin (d'Aarte vu Feelverhalten) fest, souwéi d'Disziplinarmoosnamen, déi ze erwaarde sinn, an d'Verfaren, dat unzewenden ass.
- Dës Bestëmmunge goufen 2023 enger grondleeënder Reform ënnerzunn, fir ënner Berücksichtigung vun der Jurisprudence vum Europäesche Geriichtshaff fir Mënscherechter e klaren a schützende Kader fir d'Rechter vun Deputéierten ze schafen, déi bei engem Disziplinarverfahren a Fro gestallt ginn.
- D'Reglement ënnerscheet tëschent **direkte Moosnamen (Artikel 52)**, déi de President ergräife kann, fir eng Stéierung direkt ze ënnerbannen, **an Disziplinarmoosnamen, déi am Fall vun engem schwéiere Feelverhalten nodréiglech vun der Presidentekonferenz geholl ginn (Artikelen 53 bis 57)**. Uschléissend un e kontradiktorescht Verfahren trëfft d'Presidentekonferenz eng begrënnert Decisioun.
- Den Artikel 57bis vum Reglement bitt dem Deputéierten, dee vun Disziplinarmoosname betraff ass, eng intern Voie de recours virum Bureau.

Konformitéit vun der parlamentarescher Disziplin mat der Europäescher Mënscherechterskonventioun

- Den Europäesche Geriichtshaff fir Mënscherechter huet e puer Urteeler am Zesammenhang mat der parlamentarescher Disziplin gesprach, woubäi den Arrêt an der Affär *Karácsony an anerer géint Ungarn* vum 17. Mee 2016 als Referenzfall gëllt.
- Vun de Schlussfolgerungen aus der europäescher Jurisprudence ka Follgendes festgehale ginn:
 - **dat héicht Mooss u Schutz fir d'Recht op fräi Meenungsäusserung innerhalb vum Parlament schléisst eng Aschränkung dovun duerch déi parlamentaresch Disziplin net aus, esouwäit ewéi esou eng**

³ Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummeffaassung vun dëser Note scientifique.

⁴ Eegen Iwwersetzung aus A. LE DIVELLEC an M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 14. Oplag, Dalloz, 2024, S. 124, s. discipline.

Aschränkung gesetzlech virgesinn ass (am materielle Sënn, d. h. am Gesetz, an ënnergesezlechen Normen an am ongeschriwwene Recht), e legitimt Zil verfollegt souwéi an enger demokratescher Gesellschaft noutwendeg a verhältnisméisseg ass;

- **déi parlamentaresch Disziplin verfollegt e legitimt Zil doduerch, dass se dat gutt Funktionéiere vun de Parlamenter gewärleescht an d'Rechter vun den aneren Deputéierte schützt;**
 - **den Deputéierte muss wierksam géint Abuse geschützt ginn, an zwar duerch e fait Verfare mat entsprechende Verfaresgarantien;**
 - **opgrond vum Prinzip vun der parlamentarescher Autonomie an der Gewaltentrennung steet en internen, aussergerichtleche Recours net am Widersproch zu der Konventioun.**
- D'Iwwerpréiwung vun de Krittären, déi vum Europäesche Geriichtshaff fir Mënscherechter festgeluecht goufen, féiert zu engem **Constat vun der Konformitéit** vun de Bestëmmungen hisiichtlech der parlamentarescher Disziplin, déi am Chamberreglement festgehale sinn, souwuel mam Artikel 10 vun der Konventioun, deen d'Recht op fräi Meenungsäusserung betrëfft, wéi och mam Artikel 13, an deem d'Recht op en effektive Recours verankert ass.

Konformitéit vun der parlamentarescher Disziplin mat der Verfassung

- Den Artikel 68 Absatz 1 vun der Verfassung gesäit vir: „D'Chamber bestëmmt duerch hiert Reglement d'Aart a Weis, no där si hir Attributiounen ausüübt, souwéi hir materiell a finanziell Organisatioun, dorënner och de Statut vun hire Beamten“.
- Nom Artikel 37 vun der Verfassung muss all Restriktioun vum Recht op d'Ausübung vun de biergerleche Grondrechter:
 - vum Gesetz virgesi sinn (am formelle Sënn, also als eng vun der Chamber no der legislativer Prozedur gestëmmt Norm) – dobäi handelt et sech ëm eng formell Viraussetzung;
 - deenen hire weesentlechen Inhalt respektéieren an nom Prinzip vun der Verhältnisméissegkeet an enger demokratescher Gesellschaft noutwendeg sinn an den Ufuerderungen a Bezuch op d'Zilsetzungen am Sënn vum Allgemengwuel oder d'Noutwendegkeet, d'Rechter an

d'Fräiheete vun aneren ze schützen, tatsächlech entsprechen – dobäi handelt et sech ëm materiell Viraussetzungen.

- Dat duerch den Artikel 23 vun der Verfassung geschützt Recht op fräi Meenungsäusserung ass e biergerlecht Grondrecht.
- Domat schränkt d'Chamberreglement doduerch, dass et dat gutt Funktionéiere vun der Chamber op der parlamentarescher Disziplin opbaut, d'Recht vun den Deputéierten op fräi Meenungsäusserung an. D'Recht op fräi Meenungsäusserung ass awer e biergerlecht Grondrecht, dat laut Artikel 37 ënnert d'Zoustännegkeet vum Gesetzgeber fält.
- Fir d'Artikele 37 an 68 vun der Verfassung am Aklang mat der parlamentarescher Autonomie an der Gewaltentrennung ausgegallt an unzewenden, schloe mir eng equilibréiert Interpretatioun vir, woubäi den Uwendungsberäich vum Artikel 37 am Hibleck op de Schutz vun de biergerleche Grondrechter inhaltlech erhale bleift.
- Déi noutwendegerweis zesammenhänkend Ausleeung vun den Artikele 37 an 68 vun der Verfassung léisst de Schluss zou, dass:
 - d'Aschränkung vum Recht op d'Ausübung vun de biergerleche Grondrechter duerch Eenzelpersonen zwar grondsätzlech an engem formelle Gesetz virgesi muss sinn,
 - **den Artikel 68 ausnamsweis awer hisiichtlech der Organisatioun an dem gudde Funktionéiere vun der Chamber fuerdert, dass dës Aschränkung an d'Reglement opgeholl muss ginn, wa se d'Deputéiert, d'Chamberpersonal oder Persoune betrëfft, déi sech an de Raimlechkeete vun der Chamber ophalen.**
- Fir d'Erfuerdneris vun engem formelle Gesetz fir d'Aschränkung vum Recht vun den Deputéierten op fräi Meenungsäusserung (formell Viraussetzung) gëllt soumat am enke Kontext vum Artikel 68 vun der Verfassung eng Ausnam.
- Dës Ausgestaltung vun de Verfassungsnormen ënner Uwendung vum Prinzip, dass déi besonnesch Norm eng Ausnam vun der allgemenger Norm duerstellt, gëtt duerch de Wëlle vum Verfassungsgeber bei der Redaktioun vum Artikel 68 vun der Verfassung bestäerkt, stëtz sech awer och op dat belscht Recht an déi administrativ Jurisprudence.
- **Déi am Artikel 37 vun der Verfassung genannt materiell Viraussetzung fir d'Aschränkung vun de garantierte Rechte a Fräiheete sinn dogéint duerch d'Reglement anzehalen.**

- Opgrond vun den internationalen Instrumenter a besonnesch der Europäescher Mënscherechtkonventioun **si mir der Meenung, dass déi parlamentaresch Disziplin, esou wéi se an der Chamber gehandhaabt an ëmgesat gëtt, a Saachen Aschränkung vum Recht vun den Deputéierten op fräi Meenungsäusserung de materiellen Ufuerderunge vun den Artikelen 23 a 37 entsprécht.**
- Schliisslech verankert den Artikel 19 Absatz 1 vun der Verfassung de strofrechtleche Legalitéitsprinzip, dee beseet: „Strofe kënnen nëmmen opgrond vun engem Gesetz festgeluecht an applizéiert ginn.“ Et ass net sécher, ob dësen Artikel bei Disziplinarmoosname géint Deputéierter ugewant gëtt. Trotzdeem schéngen d'Viraussetzung vum der Prezisioun, der Kloeerheet an der Previsibilitéit vun den Disziplinarmoosnamen erfëllt ze sinn.
- **Ënner Berücksichtigung vun all dëse Consideratioune ka festgehale ginn, dass déi am Kapitel 9 vum Titre I vum Chamberreglement festgeluechte Bestëmmungen a Bezuch op déi parlamentaresch Disziplin verfassungskonform sinn.**

Zusammenfassung⁵

- Die parlamentarische Disziplin kann definiert werden als eine „Reihe von Disziplinarmaßnahmen, die in den Geschäftsordnungen der Parlamente vorgesehen sind und gegen Abgeordnete verhängt werden können, die gegen die Verhaltensregeln der Institution verstoßen“.⁶
 - **Die parlamentarische Disziplin ist für das ordnungsgemäße Funktionieren der Parlamente unerlässlich.** Sie schützt das Parlament als Staatsorgan und garantiert die Kontinuität seiner Funktionen, indem sie es vor Verhaltensweisen bewahrt, die es an der Erfüllung seiner verfassungsgemäßen Aufgaben hindern würden. Ferner zielt sie darauf ab, eine ordnungsgemäße Durchführung der Parlamentsdebatten und -beratungen zu gewährleisten.
 - **Aufgrund des Prinzips der parlamentarischen Autonomie und der Gewaltentrennung fällt das Recht, Disziplinarmaßnahmen gegen Abgeordnete einzuleiten, in die Zuständigkeit der Parlamente:** In der Regel sind Disziplinarmaßnahmen in den internen Geschäftsordnungen der Parlamente vorgesehen und werden von Amtskollegen autonom und ohne Kontrolle durch die Justiz verhängt.
 - Die parlamentarische Disziplin ist von der parlamentarischen Immunität zum Schutz der Unabhängigkeit der Abgeordneten zu unterscheiden. Es gibt zwei Kategorien parlamentarischer Immunitäten:
 - die Unverantwortlichkeit, die jegliches zivil- oder strafrechtliche Verfahren gegen einen Abgeordneten wegen der im Rahmen seiner Mandatsausübung getätigten Abstimmungen oder Meinungsäußerungen untersagt;
 - die Unverletzlichkeit, welche die Verhaftung eines strafrechtlich verfolgten Abgeordneten von der vorab erteilten Genehmigung der luxemburgischen Abgeordnetenkammer abhängig macht.
 - **Die parlamentarischen Immunitäten, die ein Abgeordneter genießt, verhindern nicht die Einleitung eines Disziplinarverfahrens sowie die Verhängung einer oder mehrerer Disziplinarmaßnahmen gegen ihn.**
- Die Geschäftsordnung der luxemburgischen Abgeordnetenkammer legt in Kapitel 9 des Titels I den Anwendungsbereich der parlamentarischen Disziplin (die Arten von Fehlverhalten), die möglichen Disziplinarmaßnahmen und das anzuwendende Verfahren fest.
 - Diese Bestimmungen wurden 2023 einer grundlegenden Reform unterzogen, um unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einen klaren und schützenden Rahmen für die Rechte der Abgeordneten zu schaffen, die bei einem Disziplinarverfahren infrage gestellt werden.
 - Die Geschäftsordnung unterscheidet zwischen **Sofortmaßnahmen (Artikel 52)**, die der Parlamentspräsident ergreifen kann, um eine Störung sofort zu beenden, und **Disziplinarmaßnahmen, die im Falle eines schweren Fehlverhaltens nachträglich von der Präsidentenkonferenz beschlossen werden (Artikel 53 bis 57)**. Im Anschluss an ein kontradiktorisches Verfahren trifft die Präsidentenkonferenz eine begründete Entscheidung.
 - Artikel 57bis der Geschäftsordnung gesteht dem von Disziplinarmaßnahmen betroffenen Abgeordneten ein internes Einspruchsrecht vor dem Ältestenrat zu.

Vereinbarkeit der parlamentarischen Disziplin mit der Europäischen Menschenrechtskonvention

- Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat einige Urteile im Zusammenhang mit der parlamentarischen Disziplin gesprochen, wobei das Urteil in der Rechtssache *Karácsony und andere gegen Ungarn* vom 17. Mai 2016 als Referenzfall gilt.
- Unter den Schlussfolgerungen aus der europäischen Rechtsprechung kann Folgendes festgehalten werden:
 - **das hohe Maß an Schutz für das Recht auf freie Meinungsäußerung innerhalb des Parlaments schließt eine Einschränkung davon durch die parlamentarische Disziplin nicht aus**, sofern eine solche Einschränkung gesetzlich vorgesehen ist (im materiellen Sinne, d. h. im Gesetz, in untergesetzlichen Normen und im

⁵ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser wissenschaftlichen Arbeit.

⁶ Eigenübersetzung aus A. LE DIVELLEC und M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 14. Aufl., Dalloz, 2024, S. 124, s. discipline.

ungeschriebenen Recht), einem legitimen Ziel dient und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig und verhältnismäßig ist;

- **die parlamentarische Disziplin verfolgt insofern ein legitimes Ziel, als sie das ordnungsgemäße Funktionieren der Parlamente gewährleistet und die Rechte anderer Abgeordneter schützt;**
 - **der Abgeordnete muss wirksam vor Missbräuchen geschützt werden, und zwar durch ein faires Verfahren mit entsprechenden Verfahrensgarantien;**
 - **aufgrund des Prinzips der parlamentarischen Autonomie und der Gewaltentrennung steht ein internes, außergerichtliches Einspruchsrecht nicht im Widerspruch zur Konvention.**
- Die Prüfung der vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte festgelegten Kriterien **ergibt die Vereinbarkeit** der in der Geschäftsordnung des luxemburgischen Parlaments enthaltenen Bestimmungen hinsichtlich der parlamentarischen Disziplin sowohl mit Artikel 10 der Konvention, der das Recht auf freie Meinungsäußerung betrifft, als auch mit Artikel 13, in dem das Recht auf eine wirksame Beschwerde verankert ist.
- Vereinbarkeit der parlamentarischen Disziplin mit der Verfassung**
- Artikel 68 Absatz 1 der Verfassung sieht vor: „Die Abgeordnetenkammer bestimmt durch ihre Geschäftsordnung die Art und Weise, wie sie ihre Aufgaben ausführt, sowie ihre praktische und finanzielle Organisation, einschließlich dem Statut ihrer Beamten“.
 - Laut Artikel 37 der Verfassung muss jede Einschränkung des Rechts zur Ausübung der bürgerlichen Grundrechte:
 - gesetzlich vorgesehen sein (im formellen Sinne, also als eine vom Parlament nach dem Gesetzgebungsverfahren verabschiedete Norm) – dabei handelt es sich um eine formelle Voraussetzung;
 - deren wesentlichen Inhalt respektieren und nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein sowie den Anforderungen in Bezug auf die Zielsetzungen im Sinne des Gemeinwohls oder die Notwendigkeit, die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen, tatsächlich entsprechen – dabei handelt es sich um materielle Voraussetzungen.
- Das durch Artikel 23 der Verfassung geschützte Recht auf freie Meinungsäußerung ist ein bürgerliches Grundrecht.
 - Somit schränkt die Geschäftsordnung des luxemburgischen Parlaments dadurch, dass sie das ordnungsgemäße Funktionieren des Parlaments auf der parlamentarischen Disziplin aufbaut, das Recht der Abgeordneten auf freie Meinungsäußerung ein. Das Recht auf freie Meinungsäußerung ist jedoch ein bürgerliches Grundrecht, das laut Artikel 37 in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fällt.
 - Um die Artikel 37 und 68 der Verfassung im Einklang mit der parlamentarischen Autonomie und der Gewaltentrennung auszugestalten und anzuwenden, schlagen wir eine ausgewogene Auslegung vor, bei der der Anwendungsbereich des Artikels 37 im Hinblick auf den Schutz der bürgerlichen Grundrechte inhaltlich erhalten bleiben sollte.
 - Die notwendigerweise zusammenhängende Auslegung der Artikel 37 und 68 der Verfassung lässt den Schluss zu, dass:
 - die Einschränkung des Rechts zur Ausübung der bürgerlichen Grundrechte für Einzelpersonen zwar grundsätzlich in einem formellen Gesetz vorgesehen sein muss,
 - **Artikel 68 ausnahmsweise jedoch hinsichtlich der Organisation und des ordnungsgemäßen Funktionierens des Parlaments fordert, dass diese Einschränkung in die Geschäftsordnung aufgenommen werden muss, wenn sie die Abgeordneten, das Parlamentspersonal oder Personen betrifft, die sich in den Räumlichkeiten des Parlaments aufhalten.**
 - Für das Erfordernis eines formellen Gesetzes zur Einschränkung des Rechts der Abgeordneten auf freie Meinungsäußerung (formelle Voraussetzung) gilt somit im engen Kontext des Artikels 68 der Verfassung eine Ausnahme.
 - Diese Ausgestaltung der Verfassungsnormen unter Anwendung des Prinzips, dass die besondere Norm eine Ausnahme von der allgemeinen Norm darstellt, wird durch den Willen des Verfassungsgebers bei der Ausarbeitung von Artikel 68 der Verfassung bestärkt, stützt sich aber auch auf belgisches Recht sowie auf die administrative Rechtsprechung.
 - **Die in Artikel 37 der Verfassung angeführten materiellen Voraussetzungen für die Einschränkung der garantierten Rechte und Freiheiten sind durch die der Geschäftsordnung hingegen einzuhalten.**
 - In Anbetracht der internationalen Instrumente und insbesondere der Europäischen Menschenrechts-

konvention sind wir der Ansicht, dass die parlamentarische Disziplin, so wie sie in der Abgeordnetenkammer gehandhabt und umgesetzt wird, in Sachen Einschränkung des Rechts der Abgeordneten auf freie Meinungsäußerung den materiellen Anforderungen der Artikel 23 und 37 der Verfassung entspricht.

- Schließlich verankert Artikel 19 Absatz 1 der Verfassung das strafrechtliche Legalitätsprinzip, das besagt: „Eine Strafe darf nur aufgrund eines Gesetzes verhängt oder angewandt werden“. Es ist nicht si-

cher, ob dieser Artikel bei Disziplinarmaßnahmen gegen Abgeordnete Anwendung findet. Dennoch scheinen die Voraussetzungen der Präzision, Klarheit und Vorhersehbarkeit der Disziplinarmaßnahmen erfüllt zu sein.

- **Unter Berücksichtigung all dieser Erwägungen kann festgehalten werden, dass die in Kapitel 9 des Titels I der Geschäftsordnung der luxemburgischen Abgeordnetenkammer festgelegten Bestimmungen in Bezug auf die parlamentarische Disziplin verfassungskonform sind.**

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.

Pour citer le présent document : M. Marty, « La discipline parlementaire à la Chambre des Députés », Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 27 mars 2026.

Autrice :

Marie Marty, Docteure en droit, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Relecteurs :

Patrick Kirsch, Avocat à la Cour, Professeur à titre honoraire à l'Université du Luxembourg

Clémence Janssen-Bennynck, Docteure en droit, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Éditrice :

Marie Marty, Docteure en droit, Cellule scientifique de la Chambre des Députés

Requérante :

Conférence des Présidents

ISSN :

3122-1300 pour collection « Note de recherche scientifique »

Luxembourg, 27 mars 2026

Sommaire

1 – Saisine	12
2 – Qu'est-ce que la discipline parlementaire ?	13
2.1 – La finalité de la discipline parlementaire	13
2.2 – L'autonomie de la discipline parlementaire	14
2.2.1 – L'indépendance du parlement dans le droit de discipline	14
2.2.2 – L'injusticiabilité des sanctions visant les parlementaires	15
3 – La distinction entre la discipline parlementaire et les immunités parlementaires	16
3.1.1 – L'irresponsabilité parlementaire	16
3.1.2 – L'inviolabilité parlementaire	17
3.1.3 – Les immunités parlementaires ne font pas échec à la discipline parlementaire	18
4 – La discipline parlementaire à la Chambre des Députés	19
4.1 – Les mesures immédiates prises par le Président (article 52)	19
4.2 – Les sanctions disciplinaires (articles 52 à 57 bis)	20
4.2.1 – Le champ d'application des sanctions disciplinaires	20
4.2.2 – Les sanctions encourues	22
4.2.3 – La procédure disciplinaire	23
4.3 – Quant à la mise en pratique de la discipline parlementaire	25
4.3.1 – Les sanctions prononcées par la Conférence des Présidents	26
4.3.2 – Les sanctions prononcées par le Président	26
5 – La conformité de la discipline parlementaire à la Convention européenne des droits de l'homme.....	27
5.1 – La conformité au droit à la liberté d'expression (article 10)	27
5.1.1 – Les sanctions disciplinaires sont une ingérence dans la liberté d'expression des députés	28
5.1.2 – L'ingérence est « prévue par la loi » au sens de l'article 10	28
5.1.3 – L'ingérence poursuit un but légitime	29
5.1.4 – L'ingérence est nécessaire dans une société démocratique	29
5.2 – La conformité au droit au recours effectif (article 13)	31
5.2.1 – Le droit au recours effectif	31
5.2.2 – Les exigences en matière de discipline parlementaire	31
5.2.3 – La conformité des dispositions du Règlement à l'article 13	32
6 – La conformité de la discipline parlementaire à la Constitution	33
6.1 – Est-ce que le Règlement, en ce qu'il encadre la discipline parlementaire, peut intervenir dans un domaine réservé à la loi ?	34
6.1.1 – Présentation de la problématique	34
6.1.2 – La discipline parlementaire, indispensable au bon fonctionnement de la Chambre et applicable aux députés, doit figurer dans le Règlement et peut intervenir dans un domaine réservé à la loi	35
6.2 – La conformité à l'article 23 protégeant la liberté d'expression	40
6.2.1 – Le respect du contenu essentiel de la liberté d'expression	40
6.2.2 – La poursuite d'un objectif d'intérêt général ou le besoin de protection des droits et libertés d'autrui	40
6.2.3 – Les dispositions relatives à la discipline parlementaire sont nécessaires et proportionnées	41
6.3 – La conformité à l'article 19 consacrant le principe de légalité pénale	41
6.3.1 – Les incertitudes quant à l'application du principe de légalité pénale à la discipline parlementaire	41
6.3.2 – La conformité de la discipline parlementaire aux exigences du principe de légalité pénale	42
7 – Conclusion générale.....	44
8 – Bibliographie sélective.....	45

1 – Saisine

La Cellule scientifique a été saisie d'une demande de recherche par la Conférence des Présidents, portant sur la discipline parlementaire, formulée comme suit :

« La Conférence des Présidents mène actuellement des discussions relatives à l'éventuelle introduction d'un code de déontologie qui contiendrait des lignes directrices concernant le comportement des députés non seulement au sein de la Chambre des Députés et dans l'exercice de leur mandat mais également en dehors de l'exercice de leur mandat.

La Conférence des Présidents souhaite disposer d'une analyse de la constitutionnalité de sanctions à l'encontre de députés et souhaite également qu'un contrôle de la conformité de ces sanctions avec la Convention européenne des droits de l'homme, en y incluant la jurisprudence en la matière, soit effectué.

Le mécanisme de sanctions existant, inscrit au Titre I, Chapitre 9, du Règlement de la Chambre des Députés, devra également être vérifié quant à sa constitutionnalité.

Le cas échéant, le champ d'action et le type de sanctions possibles seront à indiquer ».

Afin de répondre aux demandes formulées par la Conférence des Présidents, la présente note de recherche ne pourra faire l'économie d'une présentation générale de la discipline parlementaire, de ses finalités et des principes sur lesquels elle repose (2), tout en clarifiant la distinction entre discipline parlementaire et immunité parlementaire (3). Un examen de la sanction disciplinaire et de la procédure, telles que contenues dans le Règlement de la Chambre des Députés, complètera cette présentation générale (4). Ces développements permettront de procéder à une analyse de la conformité de la discipline parlementaire luxembour-

geoise à la Convention européenne des droits de l'homme (5), puis à la Constitution telle que révisée depuis le 1^{er} juillet 2023 (6). Enfin, quelques enseignements seront à tirer au regard du contexte de la saisine quant aux discussions relatives à un code de déontologie (7).

Dans ce contexte, il est important de rappeler que la Cellule scientifique a déjà rédigé une note de recherche relative à la discipline parlementaire, en date du 28 juin 2022⁷.

⁷ C. JANSSEN-BENNYNCK et B. RIDARD, « La discipline parlementaire », *Note de recherche de la Cellule scientifique*, 28 juin 2022, annexée au [procès-verbal de réunion](#) de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission du Règlement du 24 janvier 2023, p. 32.

2 – Qu’est-ce que la discipline parlementaire ?

En droit parlementaire, la discipline peut être définie comme un « ensemble de sanctions prévues par les règlements des assemblées et qui peuvent être infligées aux parlementaires ne respectant pas les règles de bonne conduite de l’institution »⁸.

2.1 – La finalité de la discipline parlementaire

Dans son *Essai sur la discipline parlementaire*⁹, Emmanuel Chamontin écrivait en 1903, à propos de la nécessité de la sanction disciplinaire, des mots qui restent d’actualité :

« Le désordre n’est supportable nulle part, au Parlement moins que partout ailleurs. Les intérêts primordiaux de la nation sont en jeu dans la discussion ; d’un vote peut dépendre la prospérité ou la ruine d’un pays tout entier. Il faut, il est nécessaire que les opinions les plus diverses soient émises librement, sans de violentes interruptions ; qu’elles soient écoutées avec l’attention, on pourrait dire le respect de la pensée humaine.

Il est indispensable que la délibération et la décision, qui s’en suivent, aient toutes les garanties de loyauté, de justice, requises pour que la minorité n’accuse pas le parti vainqueur d’avoir bâillonné la vérité, d’avoir fermé la bouche à l’opposition et d’avoir enfin obtenu le vote de la majorité par surprise ou par menace ».

Indispensable au fonctionnement d’une démocratie, la discipline parlementaire poursuit plusieurs finalités¹⁰ :

- **préserver l’organe parlementaire et assurer la continuité de ses fonctions** – il s’agit de préserver le parlement de comportements, incidents, tu-multes, qui l’empêcheraient d’assurer ses fonctions législative et de contrôle politique ;
- **assurer la bonne tenue du débat et des délibérations parlementaires** – il s’agit de protéger le débat parlementaire et la libre expression des opinions divergentes, qui pourraient être menacés par certains comportements¹¹. À titre illustratif, nous citerons les mots de l’ancienne Présidente de la Chambre Erna Hennicot-Schoepges : « Il est bien plus facile de ne pas maintenir l’ordre que d’essayer de le maintenir, croyez-moi, chers collègues ! J’en ai fait l’expérience pendant les cinq années que j’ai vécues ici. **Et s’il n’y pas d’ordre, il n’y pas de débat, croyez-le !** » (Séance publique du 5 mai 1994).

Ces finalités ressortent des termes mêmes du Règlement de la Chambre, en ce que les diverses mesures et sanctions disciplinaires sont prises lorsqu’un député porte atteinte au bon déroulement de la séance, trouble gravement l’ordre ou perturbe les travaux de la Chambre.

Ainsi, la discipline parlementaire présente **une fonction d’apaisement**, préservant la sérénité de l’assemblée sans pour autant être un mécanisme de sanction généralisé de toute violation du règlement¹².

Outre la préservation du fonctionnement serein de l’assemblée, la discipline protège **la dignité et la ré-**

⁸ A. LE DIVELLEC et M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 14^e éd., Dalloz, 2024, p. 124, voy. discipline.

⁹ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives, principalement en France, de nos jours : thèse pour le doctorat*, Université d’Aix-Marseille, 1903, [consultable en ligne](#), BnF Gallica, p. 39.

¹⁰ R. VINCENT, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l’(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 307 et s. et p. 317 ; D. FASQUELLE, « Discipline et indiscipline parlementaires : et si la démocratie avait besoin des deux à la fois ? », in F. DAVANSANT, A. LOUIS et I. THUMEREL (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 15.

¹¹ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l’apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 203.

¹² S. HUTIER, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Institut Universitaire Varenne, 2016, p. 388.

putation de l'institution parlementaire¹³, ces éléments pouvant être pris en considération dans la détermination de la sanction (article 55, paragraphe 2 du Règlement).



La discipline parlementaire doit cependant rester équilibrée et mesurée : elle ne saurait en aucun cas devenir un instrument pour opprimer les minorités ou empêcher l'opposition de se faire entendre au nom de l'efficacité¹⁴.

Dans le même sens, les sanctions disciplinaires ne doivent mettre un député dans la situation où il serait contraint, notamment par des sanctions matérielles, de négliger sa fonction, sinon de renoncer à son indépendance¹⁵.

2.2 – L'autonomie de la discipline parlementaire

Le droit de discipline relève de la compétence du parlement : les sanctions disciplinaires contre les parlementaires sont généralement prévues par le règlement interne des parlements¹⁶ et sont infligées par les pairs de manière autonome, sans intervention du pouvoir judiciaire.

2.2.1 – L'indépendance du parlement dans le droit de discipline

La discipline parlementaire est fondée sur le principe d'autonomie parlementaire et procède du principe de séparation des pouvoirs¹⁷.

Le droit des parlements de veiller eux-mêmes « à leur sûreté est une condition essentielle de leur indépendance »¹⁸. En effet, l'indépendance des parlements dans la libre participation à l'expression de la souveraineté nationale ne saurait être garantie si la liberté et l'ordre des débats dépendaient d'une réglementation autre que celle dont les parlements se dotent eux-mêmes¹⁹. Dans cette lignée, il appartient aux parlements de faire exécuter leurs règlements et sanctionner, le cas échéant, ceux qui enfreignent les règles qu'ils contiennent²⁰.

En conséquence, le droit de discipline, dont la finalité est d'assurer le fonctionnement de l'organe parlementaire et le bon déroulement du débat démocratique, relève généralement de la compétence du parlement, à l'exclusion de tout autre organe.

Cet aspect est également souligné par la Cour européenne des droits de l'homme : l'autonomie parlementaire englobe le pouvoir pour le parlement d'appliquer des règles visant à assurer la bonne conduite de ses activités, le cas échéant par des sanctions disciplinaires à l'égard de ses membres²¹.

¹³ J.-F. KERLEO (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, 2022, p. 109.

¹⁴ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 505 ; D. FASQUELLE, « Discipline et indiscipline parlementaires : et si la démocratie avait besoin des deux à la fois ? », in F. DAVANSANT, A. LOUIS et I. THUMEREL (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 23

¹⁵ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 222 : « afin de pourvoir aux conditions matérielles de son existence ».

¹⁶ En Hongrie, la discipline parlementaire est prévue dans une loi spécifique sur l'Assemblée nationale, voy. Note de recherche de la Direction générale Bibliothèque, Recherche et Documentation de la Cour de justice de l'Union européenne, « Liberté d'expression des parlementaires », septembre 2017, p. 3.

¹⁷ R. VINCENT, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 309 ; D. FASQUELLE, « Discipline et indiscipline parlementaires : et si la démocratie avait besoin des deux à la fois ? », in F. DAVANSANT, A. LOUIS et I. THUMEREL (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 17 ; B. FARGEAUD, « Le contrôle juridictionnel des sanctions visant les parlementaires et la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2023, p. 961.

¹⁸ A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996, p. 322.

¹⁹ E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Librairies-imprimeries réunies, 1924, p. 500 ; B. FARGEAUD, « Le contrôle juridictionnel des sanctions visant les parlementaires et la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2023, p. 961.

²⁰ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives, principalement en France, de nos jours : thèse pour le doctorat*, Université d'Aix-Marseille, 1903, [consultable en ligne](#), BnF Gallica, p. 79.

²¹ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13, § 142.

2.2.2 – L’injusticiabilité des sanctions visant les parlementaires

Dans la grande majorité des États membres de l'Union européenne, un parlementaire ne peut introduire de recours juridictionnel contre une sanction disciplinaire qui lui aurait été infligée²².

En France, le Conseil d'État a encore récemment réaffirmé son incompétence dans le contrôle de la légalité des sanctions disciplinaires des députés²³. La sanction parlementaire est un acte indissociable des missions constitutionnelles du parlement : le principe de séparation des pouvoirs et l'autonomie des assemblées excluent que le juge administratif puisse contrôler de tels actes.



Au Luxembourg, le juge administratif n'a jamais été saisi d'un recours contre une sanction disciplinaire infligée à un député et n'a donc jamais eu l'occasion d'examiner sa compétence.

Alex Bodry, dans son ouvrage *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions*, soutient sans réserve l'injusticiabilité des sanctions disciplinaires²⁴. Cette affirmation est soutenue par la jurisprudence administrative ayant affirmé qu'en principe, la Chambre des Députés ne prend pas de décisions administratives susceptibles de recours, sauf dans certains domaines²⁵.

Ajoutons que la Cour européenne des droits de l'homme n'exige pas non plus de recours juridictionnel externe contre les sanctions disciplinaires (cf. partie 5.2).

²² Note de recherche de la Direction générale Bibliothèque, Recherche et Documentation de la Cour de justice de l'Union européenne, « Liberté d'expression des parlementaires », septembre 2017, pp. 15 et s. Ce n'est pas le cas de tous les États membres néanmoins (Espagne par exemple).

²³ Conseil d'État français, 24 juillet 2023, n° 471482, *AJDA*, 2023, p. 1424.

²⁴ A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions – historique, état des lieux et perspectives*, Éditions Paul Bauler, 2024, p. 121.

²⁵ Comme pour les décisions en relation avec ses fonctionnaires, v. Cour administrative, 8 décembre 2009, n° 25668C du rôle.

3 – La distinction entre la discipline parlementaire et les immunités parlementaires

La discipline parlementaire doit être distinguée de l'immunité parlementaire.

L'immunité parlementaire est « l'ensemble des dispositions qui assurent aux parlementaires un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice afin de préserver leur indépendance »²⁶.

Les immunités parlementaires sont scindées en deux catégories, qui poursuivent des finalités différentes et bénéficient de régimes distincts :

- l'irresponsabilité, qui protège le député contre toute action en justice, en particulier des poursuites pénales, à raison des actes (opinions et votes) de sa fonction,
- l'inviolabilité, qui protège le député contre toute mesure privative de liberté.

Les immunités parlementaires dont bénéficie un député n'empêchent pas qu'il fasse l'objet d'une procédure disciplinaire et se voie infliger une ou plusieurs sanctions disciplinaires.

3.1.1 – L'irresponsabilité parlementaire

L'irresponsabilité parlementaire est l'interdiction de mettre en œuvre la responsabilité civile ou pénale d'un parlementaire pour les votes et les opinions qu'il a émis à l'occasion de ses fonctions.

L'irresponsabilité parlementaire, consacrée par l'article 84 de la Constitution²⁷, est une protection essentielle du bon fonctionnement de la Chambre des Députés, qui se rencontre dans la plupart des parlements²⁸.

Elle permet au député d'exercer librement ses fonctions, **en le préservant de toute ingérence ou pression exercée par les pouvoirs concurrents ou par des citoyens mécontents, qui interviendraient par l'instrumentalisation de la justice à des fins politiques**²⁹. Au-delà du principe de la séparation des pouvoirs, l'immunité parlementaire permet de garantir la liberté d'expression démocratique mais aussi la sincérité et la pluralité du débat parlementaire, en offrant aux parlementaires la possibilité d'exprimer des opinions minoritaires, sans craindre d'être poursuivis³⁰.

L'irresponsabilité parlementaire est une immunité de fond qui est absolue – elle ne peut être levée – et perpétuelle. Elle paralyse l'action juridictionnelle, même après la fin du mandat.

²⁶ Assemblée nationale, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, Fiches de synthèse, juin 2007, p. 91.

²⁷ « Aucune action, ni civile ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ».

²⁸ *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary immunities. An overview.*, European Parliament, OPPD- Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2012, [disponible en ligne](#).

²⁹ J.-F. KERLEO (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, 2022, p. 112.

³⁰ F. DESPORTES, L. LAZERGES-COUSQUER, *Traité de procédure pénale*, 4^e éd., 2016, Economica, p. 41 ; *Non-liable? Inviolable? Untouchable? The Challenge of Parliamentary immunities. An overview.*, European Parliament, OPPD- Office for Promotion of Parliamentary Democracy, 2012, p. 8.

Le champ d'application de l'irresponsabilité parlementaire, à savoir la délimitation des opinions et des votes émis dans l'exercice des fonctions de député qui bénéficient de la protection, ne fait pas l'objet de la présente note³¹. Nous mentionnerons néanmoins que l'article 84 de la Constitution offre une solide protection à la liberté d'expression du député dans l'accomplissement de son mandat :

- **le terme « opinions » reçoit une interprétation large.** Il recouvre notamment les « opinions exprimées de manière orale ou écrite (discours, amendements, propositions de loi, motions, résolutions, questions parlementaires, interpellations, etc.), y inclus dans les documents officiels (procès-verbaux des réunions de commission, documents parlementaires, compte rendu des séances plénières, ...) »³². Le terme « opinions » inclut également le fait de diffuser des informations recueillies par le député³³.
- de même, est considéré comme « émis dans la fonction de député » le fait de répéter ou d'expliquer, lors d'une interview à la radio, des propos tenus au préalable à la tribune de la Chambre³⁴.

Certains actes ne sauraient **par nature** bénéficier de l'irresponsabilité parlementaire, comme les coups et blessures³⁵.

3.1.2 – L'inviolabilité parlementaire

L'inviolabilité parlementaire est la protection des députés contre les mesures privatives ou restrictives de liberté qui pourraient être ordonnées par un juge dans le cadre de poursuites judiciaires.

L'article 85, alinéa 2³⁶, de la Constitution soumet **l'arrestation** d'un député pénalement poursuivi à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés, sauf en cas de flagrant délit. Cette autorisation n'est pas requise lorsqu'il s'agit d'exécuter une peine privative de liberté, prononcée par une juridiction.

L'inviolabilité parlementaire poursuit une finalité différente de l'irresponsabilité, **en ce qu'il s'agit de préserver la capacité du parlementaire à siéger, en lui assurant la possibilité d'être présent au sein de la Chambre**³⁷, alors qu'il aurait commis des actes répréhensibles en dehors de l'exercice de ses fonctions.

L'inviolabilité parlementaire est une immunité de procédure qui est relative – **elle peut être levée** – et temporaire. Elle prend fin au terme du mandat.

³¹ Sur la portée de l'irresponsabilité parlementaire, voy. la proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution du 19 juin 2021, Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, doc. parl. n° 7777, pp. 15 et s. ; aussi M. BESCH, *Normes et législation en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Larcier, 2026, pp. 338 et s. ; F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 2025, pp. 54-55.

³² Proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution du 19 juin 2021, Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, doc. parl. n° 7777, pp. 15 et s. Aussi, selon la jurisprudence judiciaire luxembourgeoise, il convient de donner au terme « opinions » une interprétation large, pour qu'il recouvre la formulation de questions écrites ou orales, notamment le fait de poser des questions parlementaires, Cour d'appel, Ch. c., 28 mai 2019, arrêt n° 494/19 Ch. c. c., *JTL* n° 70, août 2020, p. 113.

³³ La Cour d'appel énonce ainsi que « l'immunité parlementaire couvre encore l'utilisation d'informations ayant trait au dysfonctionnement de services étatiques, fussent-elles obtenues en violation d'un secret professionnel, sans quoi un député d'opposition ne saurait jouer son rôle d'organe de contrôle », Cour d'appel, Ch. c., 28 mai 2019, arrêt n° 494/19 Ch. c. c., *JTL* n° 70, août 2020, p. 113. Cette approche semble encore plus large que celle de la CJUE au regard de l'irresponsabilité parlementaire des députés européens, qui a estimé que la notion d'opinion devait être appréciée dans un sens large « comme recouvrant les propos ou les déclarations qui, par leur contenu, correspondent à des assertions constitutives d'appréciations subjectives », CJUE, 6 septembre 2011, *Aldo Patriciello*, Affaire C-163/10, ECLI:EU:C:2011:543, pt 32.

³⁴ Un député qui, lors d'une émission radio, se réfère à des déclarations qui ont été exprimées au préalable à la tribune de la Chambre des Députés, bénéficie de l'immunité parlementaire et ne peut être pénalement poursuivi, Tribunal de paix de Luxembourg, 1^{er} juin 2022, jugement n° 1588/2022.

³⁵ C. GUERIN-BARGUES, « Immunités et statut des députés : vers une suppression de l'inviolabilité ? », 2017, hal-01927814 ; Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 18 janvier 2006, doc. parl. n° 4939², p. 3.

³⁶ « Cependant, l'arrestation d'un député est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à autorisation préalable de la Chambre des Députés »

³⁷ C. GUERIN-BARGUES, « Immunités et statut des députés : vers une suppression de l'inviolabilité ? », 2017, hal-01927814.

Les modalités relatives à l'autorisation d'exécuter une mesure privative de liberté sont prévues aux articles 181 à 187 du Règlement de la Chambre des Députés.



Ajoutons enfin que **l'inviolabilité parlementaire n'empêche en aucun cas un député de faire l'objet de poursuites pénales** pour

des faits autres que ceux couverts par l'irresponsabilité parlementaire : un député pourrait être poursuivi pour coups et blessures, escroquerie ou corruption, de même qu'il pourrait subir des mesures d'investigations intrusives comme voir son domicile perquisitionné ou ses biens saisis.

3.1.3 – Les immunités parlementaires ne font pas échec à la discipline parlementaire

Les immunités parlementaires, que ce soit l'irresponsabilité ou l'inviolabilité, ne font pas échec à l'application des sanctions disciplinaires³⁸.

Tel qu'énoncé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, « 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 de la Chambre des Députés »³⁹.

Au contraire, la sanction disciplinaire peut être présentée comme un palliatif de l'irresponsabilité⁴⁰, empêchant le député de « jeter au milieu des débats des accusations, des insinuations malveillantes contre des citoyens désarmés »⁴¹. La discipline parlementaire « atténuée dans une certaine limite les abus que peut provoquer le principe de l'immunité parlementaire »⁴², en permettant aux parlementaires de sanctionner leur collègue défaillant⁴³.

Ainsi, un député peut faire l'objet de sanctions disciplinaires pour des propos tenus dans l'exercice de ses fonctions, quand bien même sa responsabilité civile ou pénale ne pourrait être engagée.

³⁸ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Promoculture Larcier, 2026, p. 340 ; G. TOULEMONDE, « Les sanctions applicables aux parlementaires », in F. DAVANSANT, A. LOUIS et I. THUMEREL (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 70 ; C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 204 ; Assemblée nationale, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, Fiches de synthèse, juin 2007, p. 92 ; P. JAN, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation française, 2005, p. 40 ; Précis de droit parlementaire du service juridique de la Chambre des représentants de Belgique, « [L'irresponsabilité parlementaire](#) », mai 2015, p. 17. Aussi, Note de recherche de la Direction générale Bibliothèque, Recherche et Documentation de la Cour de justice de l'Union européenne, « Liberté d'expression des parlementaires », septembre 2017, p. 5 ; [Rapport de la Commission de Venise sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires](#), adopté lors de sa 98^e session plénière, 21-22 mars 2014, § 100.

³⁹ Proposition de révision de l'article 68 de la Constitution, Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 18 janvier 2006, doc. parl. n° 4939², p. 3.

⁴⁰ C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 204.

⁴¹ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives, principalement en France, de nos jours : thèse pour le doctorat*, Université d'Aix-Marseille, 1903, [consultable en ligne](#), BnF Gallica, p. 19.

⁴² *Ibid.*, p. 62.

⁴³ A. SFEZ, « Faut-il renforcer la liberté d'expression des députés au sein de l'hémicycle ? », *JusPoliticum*, 8 novembre 2022, consulté le 27 février 2026.

4 – La discipline parlementaire à la Chambre des Députés

La discipline parlementaire est encadrée par les articles 52 à 57bis du Chapitre 9 du Titre I du Règlement de la Chambre des Députés.

L'article 52 concerne les **mesures immédiates que le Président peut prendre**, à l'égard des députés, en vue de préserver le bon déroulement de la séance et faire cesser le trouble immédiatement. Les articles 53 à 57 sont relatifs **aux sanctions prises par la Conférence des Présidents** et sont mis en œuvre en cas de comportement fautif grave. L'article 57bis concerne **la voie de recours interne** offerte au député sanctionné en vertu des articles 53 à 57.

Ces articles doivent être lus en combinaison avec d'autres dispositions du Règlement relatives au bon déroulement des séances :

- les article 36, paragraphe 4, et 38, relatifs à l'encadrement de la parole en séance publique ;
- l'article 37 plus spécialement, lequel prévoit que « toute imputation de mauvaise intention, toute attaque personnelle, toute interpellation de député à député, toute manifestation ou interruption troublant l'ordre sont interdites. Les sanctions prévues à l'article 36, paragraphe 4 sont applicables » ;
- l'article 180 du Règlement, relatif à la police de la Chambre et des tribunes, exercée par le Président. Plus particulièrement, le paragraphe 3 prévoit que « pendant tout le cours de la séance, les députés et les membres du gouvernement s'abstiennent de toute action ou déclaration portant atteinte au bon déroulement de la séance ». Les dispositions relatives à la discipline sont applicables, à l'égard des députés, dans ce cadre. Par ailleurs, le paragraphe 7 permet également au Président d'exclure sur-le-champ toute personne, y compris un député, qui troublerait l'ordre.

Enfin, la discipline parlementaire est également applicable en cas d'infraction au Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers

et de conflits d'intérêts (annexe 1 au Règlement), comme il sera abordé *infra*.

Les dispositions relatives à la discipline parlementaire ont été profondément modifiées en date du 29 juin 2023⁴⁴, en s'inspirant des dispositions du Règlement du Parlement européen relatives à la discipline.

Selon la Commission du Règlement, il s'agissait de :

- adapter les sanctions disciplinaires au nouveau Chapitre 1bis – « Du droit de requérir du Gouvernement des informations et des documents » du Titre III du Règlement, en lien avec ce nouveau moyen de contrôle parlementaire introduit par la révision constitutionnelle de 2023 (article 75, alinéa 1^{er}, point 3^o de la Constitution) ;
- revoir plus largement les dispositions du Règlement relatives à la discipline parlementaire, en particulier au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière.



Dans ce contexte, la proposition de modification n° 8245 s'est largement fondée sur une **note de recherche de la Cellule scientifique du 28 juin 2022 portant sur la discipline parlementaire**⁴⁵.

4.1 – Les mesures immédiates prises par le Président (article 52)

Le Président exerce la police de la Chambre et s'assure plus particulièrement du bon déroulement des séances. Il dispose à ce titre de nombreux outils, dont les mesures immédiates prévues au Chapitre 9 du Titre I du Règlement, relatif à la discipline parlementaire.

Les mesures immédiates que le Président peut prendre à l'encontre d'un député, de la plus légère à la plus grave, sont les suivantes :

- **le rappel à l'ordre**, qui est un avertissement par lequel le Président demande à un député de ces-

⁴⁴ Modification du Règlement de la Chambre des Députés du 29 juin 2023 relative à la discipline, dossier parlementaire n° 8245.

⁴⁵ C. JANSSEN-BENNYNCK et B. RIDARD, « La discipline parlementaire », *Note de recherche de la Cellule scientifique*, 28 juin 2022, annexée au [procès-verbal de réunion](#) de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission du Règlement du 24 janvier 2023, p. 32.

ser de troubler le bon déroulement de la séance⁴⁶ (article 52, paragraphe 1 du Règlement). Ce rappel à l'ordre *simple* a été introduit dans le Règlement en 2023 ;

- en cas de récidive du député, **un deuxième rappel à l'ordre peut être prononcé, le cas échéant avec inscription au procès-verbal** ; il s'agit d'un avertissement plus sévère, dont la portée est largement symbolique⁴⁷ (article 52, paragraphe 2 du Règlement) ;
- en cas de nouvelle récidive, ou si l'atteinte au bon déroulement de la séance se poursuit, le Président peut décider **d'un retrait de parole pour le reste de la séance** (article 52, paragraphe 3 du Règlement) ;
- lorsqu'une agitation compromet la poursuite des débats, le Président peut décider **de suspendre ou de lever la séance**, en vue de rétablir l'ordre (article 52, paragraphe 4 du Règlement). Il prononcera la reprise de la séance, une fois le trouble disparu ;
- lorsque le Président a expressément rappelé au député qu'il n'avait pas la parole ou qu'il l'a conservée au-delà du temps imparti, celui-ci peut décider de **supprimer l'intervention d'un député du compte rendu et des archives vidéo** (article 52, paragraphe 5 du Règlement). Cette mesure est d'effet immédiat mais doit toutefois faire l'objet d'une confirmation ultérieure par la Conférence des Présidents. Selon la doctrine belge, le Président ne saurait, par cette mesure, supprimer des discussions entières en séance plénière⁴⁸.

Ces mesures immédiates peuvent également être prises par **le député qui remplace le Président en séance**, mais aussi par **les présidents des organes** (en particulier le Bureau ou la Conférence des Présidents), 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 (article 52, paragraphe 6 du Règlement).

4.2 – Les sanctions disciplinaires (articles 52 à 57bis)

En cas de comportement fautif grave du député, celui-ci peut faire l'objet de sanctions disciplinaires plus

lourdes, qui relèvent de la compétence de la Conférence des Présidents.

À la différence des mesures immédiates, les sanctions disciplinaires sont prononcées *a posteriori*, après un délai permettant la prise de recul nécessaire à une appréciation de la gravité de la situation, une fois le tumulte occasionné passé.

Le Règlement de la Chambre prévoit expressément les comportements pour lesquels un député encourt une sanction disciplinaire.

4.2.1 – Le champ d'application des sanctions disciplinaires

4.2.1.1 – Les comportements fautifs dans l'enceinte du Parlement ou en visite officielle

L'article 53 du Règlement, sous les points 1, 2, et 3, vise à sanctionner **des comportements fautifs de députés, qui se sont déroulés 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**. Il s'agit essentiellement de comportements perturbateurs ou offensants envers l'institution ou ses membres.

Les termes des infractions sont, pour la plupart, empruntés à la matière pénale, bien que leur interprétation soit autonome⁴⁹.

— Le trouble grave à l'ordre ou la perturbation des travaux de la Chambre (article 53, point 1)



Peut être sanctionné le député qui **grave-ment trouble l'ordre ou perturbe les travaux** en séance publique ou lors d'une réunion ou d'une visite d'organe, de commission ou de délégation. À l'étranger, ce comportement a pu viser le fait de hurler ou parler avec un porte-voix pendant une séance publique, de faire retentir une sirène, d'exhiber une banderole ou des affiches, mais aussi des hués ou sifflets. La Commission du Règlement a cependant précisé que certains comportements visuels peuvent être tolérés et différenciés de ceux qui entraînent une perturbation effective des activités parlementaires.

⁴⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 14^e éd., PUF, 2022, v^o rappel à l'ordre, p. 851 ; A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996, p. 324.

⁴⁷ A. MARTIN, *Le président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996, p. 325.

⁴⁸ M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral, Composition, organisation et fonctionnement*, Larcier, 2021, p. 85.

⁴⁹ J.-F. KERLEO (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, 2022, p. 109.

taires⁵⁰. De même, la doctrine française a précisé que des passes d'armes houleuses avec l'opposition peuvent susciter des excès et emportements, mais qu'à cette occasion, la discipline sanctionne principalement les attaques personnelles sans lien avec l'objet du débat⁵¹.

La notion de « grave trouble à l'ordre » peut sembler vague⁵², mais la Cour européenne des droits de l'homme, notamment à la lumière des formulations similaires dans de nombreux États, estime qu'elle présente un degré de précision suffisant pour les parlementaires pour leur permettre de prévoir les conséquences de leur comportement⁵³.

— L'appel à la violence ou la voie de fait (article 53, point 2)



Peut également faire l'objet d'une sanction disciplinaire le député 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.

L'**appel à la violence** pourrait être défini, en référence à l'infraction d'incitation à la violence⁵⁴, comme le fait, par des discours, des cris ou des menaces, sur quelque support que ce soit, d'appeler à la violence à l'égard d'une personne, physique ou morale, d'un groupe ou d'une communauté.

La **voie de fait** est une violence légère envers une personne ne constituant ni une blessure ni un coup, comme le fait de saisir une personne au corps ou lui serrer le poignet, ou encore de lui cracher à la figure, de lui envoyer des objets pour l'incommoder, ou de la pousser⁵⁵. Cette notion peut également viser une « action réalisée sans droit qui porte matériellement et illégalement une atteinte grave à une liberté fondamentale ou à un droit de propriété »⁵⁶.

Nous rappelons que les violences plus graves, telles que les coups et blessures, ne sont pas couvertes par l'immunité parlementaire et pourraient faire l'objet de poursuites pénales, même si elles intervenaient dans l'enceinte parlementaire.

— Les outrages, injures ou menaces (article 53, point 3)



Peut faire l'objet d'une procédure disciplinaire le député 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.

L'**injure** est une imputation ou une qualification offensante de nature à porter atteinte à l'honneur d'une personne ou à l'exposer au mépris public, réalisée avec une intention méchante⁵⁷.

L'**outrage**, contrairement à l'injure, a un sens général et comprend tout ce qui, d'une manière quelconque, peut blesser ou offenser une personne, étant précisé que l'infraction d'outrage protège « la dignité et l'estime dues à ceux qui en raison de leur mandat ou de leurs fonctions représentent l'autorité publique ou y participent »⁵⁸.

Enfin, la **menace** est un acte d'intimidation consistant, pour une personne, à inspirer à une autre la crainte d'un mal projeté contre sa personne, sa famille ou ses biens, par l'annonce de la mise à exécution de ce projet⁵⁹. En droit pénal, les menaces constituent généralement une circonstance aggravante d'une infraction.

L'appel à la violence, l'injure et l'outrage peuvent être rapprochés des dispositions du Règlement intérieur du Parlement européen⁶⁰, qui obligent les députés à préserver la dignité et la réputation du Parlement, et à

⁵⁰ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés, Rapport de la Commission du Règlement du 16 juin 2023, doc. parl. n° 8245¹, p. 4.

⁵¹ J.-F. KERLEO (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, 2022, p. 109.

⁵² C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011, p. 211.

⁵³ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13, §§ 124 et s.

⁵⁴ Article 457-1 du Code pénal.

⁵⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 14^e éd., PUF, 2022, v° voie de fait. Voy. l'article 563, al. 1^{er}, § 3.

⁵⁶ J.-F. KERLEO (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, 2022, p. 109.

⁵⁷ Cour d'appel (5^e ch.), 13 octobre 2020, arrêt n° 346/20, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 7, juin 2021, p. 66. Voy. les articles 448 et s. et 561 et s. du Code pénal.

⁵⁸ Cour d'appel, 5 février 1979, *Pasicrisie Tome 24, 1978-1980*, p. 230. Voy. les articles 275 et suivants du Code pénal.

⁵⁹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 14^e éd., PUF, 2022, v° menace.

⁶⁰ Article 10 du Règlement du Parlement européen, plus spécialement paragraphe 4.

s'abstenir de **tout propos offensant**, tels que des propos diffamatoires, des discours haineux ou des incitations à la discrimination.

4.2.1.2 – La divulgation d'informations confidentielles



Encourt également une sanction disciplinaire le député qui a **violé le secret des délibérations** en commission ou **le huis clos** des séances non publiques de la Chambre ou le **caractère confidentiel ou non public d'informations, de documents ou de procès-verbaux**.

Le secret des délibérations en commission peut exceptionnellement être décidé, en vertu de l'article 25, paragraphe 9 du Règlement, de même que le huis clos de séances publiques, en vertu de l'article 46, paragraphe 2 du Règlement.

En ce qui concerne les documents ou procès-verbaux confidentiels, le Règlement prévoit expressément que certains documents sont confidentiels. C'est le cas par exemple des procès-verbaux du Bureau ou de la Conférence des Présidents (article 25, paragraphe 8 du Règlement). Aux vœux des articles 84^{ter} et suivants du Règlement, certains documents ou informations transmis par le Gouvernement sont confidentiels et les députés sont chargés d'en préserver la confidentialité, sous peine de sanction disciplinaire (article 84^{sexies}, paragraphe 2, alinéa 2 du Règlement). D'autres documents confidentiels, comme les notes de recherche non publiques de la Cellule scientifique, pourraient également être couvertes par cette interdiction de divulgation⁶¹.

Alors que les autres dispositions sanctionnent uniquement les comportements répréhensibles réalisés à l'occasion de la fonction de député, le Règlement ne limite pas le contexte dans lequel le député révèle des informations confidentielles, **qui ont été préalablement obtenues dans le cadre de sa fonction**. Il s'ensuit qu'un député qui révèle des informations confidentielles, même en dehors de la Chambre – notamment dans la presse ou dans l'exercice d'une activité professionnelle privée – pourrait encourir une sanction disciplinaire.

4.2.1.3 – Les infractions en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts



Les sanctions disciplinaires peuvent également trouver application en cas de **violation du Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts** (annexe 1 du Règlement).

Introduit en 2014⁶², ce Code de conduite a pour finalité de garantir l'indépendance des députés et de prévenir la corruption, notamment à travers la proclamation de devoirs s'imposant aux députés, l'identification et la prévention des conflits d'intérêts, mais aussi par une déclaration d'intérêts financiers.

En application de l'article 8 du Code de conduite, la Conférence des Présidents peut prononcer à l'encontre du député en infraction une des sanctions disciplinaires visées à l'article 56 du Règlement ou un avertissement, sur recommandation d'un comité consultatif ayant instruit l'affaire.

4.2.2 – Les sanctions encourues

Le Règlement prévoit une série de sanctions disciplinaires qui peuvent être prononcées pour les comportements fautifs visés à l'article 53 :

- **le blâme**, qui est la réprobation officielle de l'attitude ou des agissements du député⁶³ ;
- **la suspension d'un ou plusieurs mandats** que le député exerce au sein de la Chambre pour une durée maximale de six mois ;
- **l'interdiction pour le député d'être nommé rapporteur** pour une durée maximale de six mois ;
- **l'interdiction pour le député de participer à une délégation officielle** de la Chambre pour une durée maximale de six mois ;
- **la privation**, pendant au maximum deux mois, du quart, du tiers ou de la moitié **de l'indemnité parlementaire allouée au député**, suivant la gravité des faits dûment constatés par la Conférence des Présidents ;
- 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'interdic-

⁶¹ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés, Rapport de la Commission du Règlement du 16 juin 2023, doc. parl. n° 8245¹, p. 3.

⁶² Document parlementaire n° 6691, publié au Mémorial A n° 201 du 29 octobre 2014, p. 3902.

⁶³ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 14^e éd., PUF, 2022, v° blâme, p. 129. Dans les règlements des assemblées parlementaires belges et françaises, cette sanction s'appelle « la censure », voy. par exemple M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral, Composition, organisation et fonctionnement*, Larcier, 2021, p. 81.

tion, 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.

Pour exercer son droit de vote, le député sanctionné pourra être présent en séance plénière durant la stricte durée du vote⁶⁴.

- **Une limitation des droits d'accès aux informations et documents confidentiels** pour une durée maximale de six mois. Selon les rédacteurs de ces dispositions, cette sanction ne devrait pas être prononcée isolément mais devrait être accompagnée d'une autre sanction, comme le blâme avec exclusion temporaire.

Les sanctions qui peuvent être prises sont des sanctions morales, qui atteignent le député dans sa fierté et « s'adressent à sa raison, à sa conscience et à son bon sens »⁶⁵ et/ou des sanctions pécuniaires.

Les sanctions peuvent se cumuler.

Le Règlement envisage également l'hypothèse d'une procédure visant un ancien député, lequel encourt uniquement le blâme ou la perte du titre de député honoraire.

4.2.3 – La procédure disciplinaire

La procédure pour infliger des sanctions disciplinaires en cas de comportement fautif grave du député est décrite aux articles 54 et suivants du Règlement. C'est une procédure interne à la Chambre, susceptible d'être déclenchée par une liste de députés expressément visés par ces dispositions.

La **Conférence des Présidents** rend, sur saisine, **une décision motivée au terme d'une procédure contradictoire**.

Un **recours interne peut être introduit devant le Bureau**, par le député sanctionné.

4.2.3.1 – La procédure devant la Conférence des Présidents

La Conférence des Présidents peut être saisie :

- soit par le Président de la Chambre, le président de séance, d'organe, de commission ou de délégation, ou, en cas de comportement fautif du Président de la Chambre, par un ou plusieurs membres de la Conférence des Présidents, dans un délai de huit jours maximum après le comportement fautif grave du député ;
- soit par un député qui s'estime lésé ou victime d'un des comportements fautifs mentionnés à l'article 53 du Règlement. Le respect du délai de huit jours n'est pas expressément mentionné dans ce cas.

Devant la Conférence des Présidents, **le député est invité à présenter ses observations écrites. Il peut également être entendu** et, pour autant qu'il en fasse la demande, être assisté d'un autre député.

Dans l'appréciation du comportement fautif – et par conséquent dans la détermination de la décision à adopter – la Conférence des Présidents doit tenir compte :

- de la fréquence du comportement fautif du député mis en cause, à savoir de son caractère ponctuel, récurrent ou permanent ;
- du degré de gravité du comportement fautif ;
- de l'atteinte éventuellement portée à la dignité et à la réputation de la Chambre.

Dans l'appréciation de ces critères, 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 »⁶⁶.

La décision de la Conférence des Présidents doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de la saisine et elle doit être motivée. Elle est notifiée au député selon les formalités prescrites puis portée à la connaissance de la Chambre dans le cadre des communications (article 35, paragraphe 1 du Règlement).

⁶⁴ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés, Rapport de la Commission du Règlement du 16 juin 2023, doc. parl. n° 8245¹, p. 5.

⁶⁵ E. CHAMONTIN, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives, principalement en France, de nos jours : thèse pour le doctorat*, Université d'Aix-Marseille, 1903, [consultable en ligne](#), BnF Gallica, p. 64.

⁶⁶ Proposition de modification du Règlement de la Chambre des Députés, Rapport de la Commission du Règlement du 16 juin 2023, doc. parl. n° 8245¹, p. 4.

Le délai pour exercer un recours court à partir de la notification.

4.2.3.2 – Le recours interne devant le Bureau

Lorsque la Conférence des Présidents prononce une sanction à l'égard du député mis en cause, **ce dernier peut introduire un recours interne devant le Bureau** (article 57*bis* du Règlement). Un député lésé ou victime, qui aurait initié la procédure disciplinaire, ne peut introduire un recours s'il est mécontent de la décision prise par la Conférence des Présidents.

Le recours du député sanctionné doit être introduit par écrit, dans un délai de trois jours à partir de la notification de la décision de sanction. Le Règlement n'exige pas de formalités supplémentaires de sorte qu'une certaine flexibilité semble admise (notamment sur le moyen de transmission, le support, mais aussi le contenu).

Le recours suspend l'application de la sanction mais la procédure est rapide, dans la mesure où une décision doit être rendue dans les huit jours qui suivent l'introduction du recours.

Le recours est examiné par **une sous-commission du Bureau, composée de cinq de ses membres**. Aucun député membre de la Conférence des Présidents ne peut siéger dans cette sous-commission *ad hoc*.

Rien n'est précisé, néanmoins, sur la composition de la sous-commission, quant à la représentativité des forces politiques à la Chambre. Dans l'affaire *Ikotity et autres contre Hongrie*⁶⁷, la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) a pris en considération, pour écarter toute violation de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention EDH), **la composition équilibrée** d'une commission ayant prononcé une sanction disciplinaire à l'égard d'un député : trois membres du parti de la majorité et trois membres de l'opposition.

Le député est entendu par cette sous-commission : ce n'est pas une faculté pour la sous-commission du Bureau mais bien une obligation, à la différence de la Conférence des Présidents. Le député a également la faculté de désigner un député qui sera entendu à sa place.

À l'issue de la procédure et au plus tard huit jours après l'introduction du recours, la sous-commission rend une décision annulant, confirmant ou modifiant les sanctions prononcées par la Conférence des Présidents. Le Règlement ne précise pas que la décision doit être motivée, mais le principe de parallélisme des formes inviterait la sous-commission à rendre une décision motivée.

La décision de la sous-commission est notifiée au député selon les formes prévues, puis portée à la connaissance de la Chambre dans le cadre des communications.

⁶⁷ Cour EDH (1^{ère} ch.), 5 octobre 2023, *Ikotity et autres contre Hongrie*, n° 500012/17.

La procédure de sanction ainsi décrite est le résultat d'une révision du Règlement intervenue en 2023, afin de se conformer aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme (cf. *infra* partie 4). Nous renvoyons à la note de la Cellule scientifique du 28 juin 2022⁶⁸.

Les modifications du Règlement ont eu pour ambition de créer un cadre procédural clair et protecteur des droits du député mis en cause lors d'une procédure disciplinaire, tout en préservant les intérêts de la Chambre lorsqu'un député met en péril son bon fonctionnement :

- **la procédure disciplinaire n'est pas un instrument aux mains de la majorité** – à côté du Président de la Chambre ou des présidents d'organes et commissions, sinon d'un membre de la Conférence des Présidents pour les comportements fautifs du Président, la procédure disciplinaire peut également être déclenchée par tout député qui s'estime lésé ou victime d'un comportement infractionnel. Par ailleurs, la sanction est prononcée de manière collégiale, que ce soit par la Conférence des Présidents ou la sous-commission du Bureau ;
- **la procédure de sanction est contradictoire** – le député est entendu en ses argumentations en défense, que ce soit à l'écrit ou à l'oral ;
- **la sanction est motivée** – la justification de la sanction tient à l'écart toute suspicion d'arbitraire et permet au député (et au public) de comprendre les raisons ayant justifié la sanction, ce qui favorise son acceptation. La motivation lui permet de contester efficacement la sanction, le cas échéant ;
- **la sanction peut être contestée devant un autre organe de la Chambre, autrement composé**, ce qui offre la possibilité d'un véritable réexamen du cas ;
- **le député sanctionné peut obtenir un véritable redressement de sa situation** – la sous-commission du Bureau peut annuler ou réformer la décision de sanction ;
- **la décision rendue est publique** – elle est communiquée à l'ensemble des députés à l'ouverture de la séance publique. Cette transparence témoigne du bon fonctionnement de la Chambre dans la mise en œuvre de la discipline parlementaire. La publicité participe également au caractère dissuasif de la discipline parlementaire.

4.3 – Quant à la mise en pratique de la discipline parlementaire

Dans son ouvrage *Histoire de la discipline parlementaire* publié en 1884, Auguste Reynaerts écrivait de la Chambre des Députés luxembourgeoise que la discipline n'y avait pas un large champ d'application, constatant le calme régnant à la Chambre et la rareté des incidents⁶⁹.

L'examen de la pratique ne permet pas de remettre ce constat en cause : les incidents sont rares et dans bien des cas, le retrait de parole ou le rappel à l'ordre (simple), sinon la menace de ces mesures, suffit à rétablir l'ordre de la séance. Cette faible mobilisation des règles disciplinaires, qui a pu être constatée à l'étranger également, a conduit la doctrine à énoncer que « le droit parlementaire disciplinaire repose surtout sur l'autodiscipline »⁷⁰ et le respect des règles de conduite.

⁶⁸ C. JANSSEN-BENNYNCK et B. RIDARD, « La discipline parlementaire », *Note de recherche de la Cellule scientifique*, 28 juin 2022, annexée au [procès-verbal de réunion](#) de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et de la Commission du Règlement du 24 janvier 2023, p. 32.

⁶⁹ L'auteur énonçait que la discipline n'y avait pas un large champ d'application : « Par la force des choses sinon par vertu, le calme y domine en maître, et bien loin qu'il faille y dompter jamais des orages tumultueux, c'est à peine si de loin en loin un léger souffle vient rider cette eau naturellement dormante », A. REYNAERTS, *Histoire de la discipline parlementaire*, Tome I, A. Durand et Pedone-Lauriel Editeurs, 1884, p. 336.

⁷⁰ R. VINCENT, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 314. Note de recherche de la Direction générale

4.3.1 – Les sanctions prononcées par la Conférence des Présidents

Au regard des sanctions qui peuvent être prises par la Conférence des Présidents, aucune sanction n'a pu être retrouvée⁷¹. Il est utile de préciser néanmoins que jusqu'en 2023, la compétence de la Conférence des Présidents était réduite : elle n'intervenait qu'en cas de voie de fait contre un membre du Parlement ou lorsqu'un député enfreignait le caractère confidentiel des délibérations secrètes en commission. En dehors de ces hypothèses, toutes les mesures et sanctions disciplinaires étaient prises par le Président.

La sous-commission du Bureau ne fait office d'instance d'appel que depuis la révision de 2023. Ainsi, aucune sanction n'a jamais été prise par le Bureau, sur appel d'une décision de la Conférence des Présidents.

4.3.2 – Les sanctions prononcées par le Président

Aux termes du Règlement de la Chambre actuellement en vigueur, le Président est compétent principalement pour prendre des mesures immédiates pour rétablir sans délai l'ordre et la sérénité des débats parlementaires, par exemple par un rappel à l'ordre ou le retrait de parole.

Néanmoins, jusqu'en 2023, le Président avait compétence pour prononcer les peines disciplinaires suivantes :

- le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal,
- le rappel à l'ordre avec privation de parole,
- le blâme avec inscription au procès-verbal,
- le blâme avec expulsion temporaire, ce qui emportait privation de l'indemnité parlementaire.

Sans avoir procédé à une analyse exhaustive de tous les comptes rendus de séance, nous trouvons quelques cas de rappel à l'ordre, avec ou sans retrait de parole, prononcés par le Président :

- lorsqu'un député persiste à garder la parole qui lui a été retirée et qu'il lui était demandé de quitter la tribune⁷²,
- lorsqu'un député interrompt à plusieurs reprises un membre du gouvernement⁷³,
- lorsqu'un député refuse, après plusieurs avertissements, de s'en tenir au sujet du point à l'ordre du jour⁷⁴.

Selon nos recherches, aucun blâme avec inscription au procès-verbal ou blâme avec expulsion temporaire n'a jamais été prononcé.

Bibliothèque, Recherche et Documentation de la Cour de justice de l'Union européenne, « Liberté d'expression des parlementaires », septembre 2017, p. 12. Aussi sur ce constat en Belgique, M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral, Composition, organisation et fonctionnement*, Larcier, 2021, pp. 78 et s.

⁷¹ La recherche a été réalisée en collaboration avec le service des séances plénières.

⁷² Séance du [jeudi 22 novembre 1990](#), sous la présidence de Madame Erna Hennicot-Schoepges ; séance du [mardi 10 décembre 1985](#), sous la présidence de Monsieur Léon Bollendorff.

⁷³ Séance du [mercredi 25 avril 1990](#), sous la présidence de Madame Erna Hennicot-Schoepges.

⁷⁴ Séance du [jeudi 13 mai 1976](#), sous la présidence de Monsieur René Van den Bulcke.

5 – La conformité de la discipline parlementaire à la Convention européenne des droits de l’homme

En matière de discipline parlementaire, l’affaire de référence est l’arrêt de Grande Chambre *Karácsony et autres contre Hongrie*⁷⁵ du 17 mai 2016, qui a tracé les grandes lignes de la conformité de la discipline parlementaire à la Convention européenne des droits de l’homme. Les arrêts *Szanyi contre Hongrie*⁷⁶ du 8 novembre 2016 et *Ikotity et autres contre Hongrie*⁷⁷ du 5 octobre 2023 confirment les enseignements de *Karácsony*.

Les requérants, tous députés hongrois, s’étaient vu infliger des **sanctions disciplinaires pécuniaires** pour leur comportement au sein de l’Assemblée nationale hongroise.



Ces sanctions venaient réprimer des troubles occasionnés lors de débats parlementaires, notamment le fait d’avoir, en séance plénière, exprimé leurs réprobations et critiques en exhibant une pancarte, en déployant une banderole ou en utilisant un porte-voix (*Karácsony*), d’avoir eu un geste déplacé (*Szanyi*) ou présenté des posters sans autorisation (*Ikotity*).

Les députés alléguaient une violation de leur liberté d’expression par l’intervention de ces sanctions, ainsi qu’une atteinte à leur droit à un recours effectif en l’absence de toute possibilité de contester les sanctions en cause.

Bien que les arrêts de la Cour EDH aient une portée *inter partes* et apprécient la violation en fonction des circonstances de l’espèce, ces jurisprudences guide-

ront l’appréciation de la conformité du Règlement de la Chambre à la Convention EDH.

5.1 – La conformité au droit à la liberté d’expression (article 10)

La liberté d’expression est l’un des fondements essentiels d’une société démocratique, l’une des conditions primordiales de son progrès et de l’épanouissement de chacun, y compris lorsque les informations ou les idées partagées heurtent, choquent ou inquiètent⁷⁸.

En tant que **vecteurs par excellence du discours politique**, la liberté d’expression des parlementaires est particulièrement importante⁷⁹.

« *Précieuse pour chacun, la liberté d’expression l’est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts. Partant, des ingérences dans la liberté d’expression d’un parlementaire de l’opposition (...) commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts* »⁸⁰.



Plus particulièrement au regard de la liberté d’expression **dans l’enceinte parlementaire**, la Cour EDH a souligné que dans une société démocratique, le parlement est un lieu unique de débat qui revêt une importance fondamentale, justifiant que les propos qui y sont tenus bénéficient d’un

⁷⁵ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13. Pour les arrêts de chambre, v. Cour EDH, (2^e ch.), 16 septembre 2014, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et *Szél et autres contre Hongrie*, n° 44357/13.

⁷⁶ Cour EDH (4^e ch.), 8 novembre 2016, *Szanyi contre Hongrie*, n° 35493/13.

⁷⁷ Cour EDH (1^{ère} ch.), 5 octobre 2023, *Ikotity et autres contre Hongrie*, n° 500012/17. V. aussi la décision d’irrecevabilité Cour EDH (2^e ch.), 12 juin 2025, *Szabó contre Hongrie*, n° 48725/17.

⁷⁸ Cour EDH (Gde Ch.), 10 décembre 2007, *Stoll contre Suisse*, n° 69698/01, § 101. Aussi, v. Conseil de l’Europe et Cour EDH, [Guide sur l’article 10](#) de la Convention européenne des droits de l’homme, Liberté d’expression, mis à jour au 28 février 2023.

⁷⁹ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13, § 137.

⁸⁰ Cour EDH, 23 avril 1992, *Castells contre Espagne*, n° 11798/85, § 42.

haut degré de protection⁸¹. Les immunités parlementaires, que nous avons présentées en partie 3, participent à ce haut degré de protection de la libre expression parlementaire⁸².

Cependant, quoique revêtant une importance fondamentale, la liberté des débats parlementaires n'est pas absolue et peut être soumise à des restrictions ou sanctions, notamment à travers la discipline parlementaire.

Ces ingérences ou limitations à la liberté d'expression des députés sont conformes à l'article 10 pour autant qu'elles :

- sont prévues par la loi,
- poursuivent un des buts énumérés, notamment la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection des droits d'autrui, ou encore empêcher la divulgation d'informations confidentielles,
- sont nécessaires dans une société démocratique.

Le Règlement de la Chambre sera examiné à l'aune de ces critères afin d'en tirer un constat de conformité à l'article 10 de la Convention EDH.

5.1.1 – Les sanctions disciplinaires sont une ingérence dans la liberté d'expression des députés

Les ingérences dans la liberté d'expression peuvent se manifester de plusieurs manières : une formalité, une condition, une restriction ou encore une sanction (article 10, paragraphe 2).

En ce qui concerne les sanctions disciplinaires à l'égard des députés, elles ont pu être appréciées comme des ingérences dans l'exercice de leur liberté d'expression⁸³.

C'est le cas des sanctions pécuniaires susceptibles d'être infligées aux députés, à savoir **la privation d'une partie de leur indemnité** (arrêt *Karácsony* et arrêt *Szanyi*).

En ce qui concerne **le rappel à l'ordre, le retrait de parole, la suppression de l'intervention du compte rendu ou des archives, la suspension d'un ou plusieurs mandats, l'interdiction d'être nommé rapporteur et le blâme avec exclusion temporaire**, ces mesures constituent des restrictions affectant directement la faculté du député de s'exprimer à la Chambre. Elles sont également à analyser comme une ingérence selon nous. En ce sens, notons que le refus opposé à un député de formuler une interpellation a été apprécié comme une ingérence dans sa liberté d'expression (arrêt *Szanyi*). L'interdiction pour le député de participer à une délégation officielle limite également sa faculté d'exprimer librement ses opinions dans ce cadre.

En ce qui concerne **le blâme** prononcé à l'égard d'un député, la Cour EDH ne s'est jamais expressément prononcée sur cette sanction. Cela étant, elle a estimé que des poursuites disciplinaires contre un magistrat, ayant conduit à l'adoption d'un blâme, étaient une ingérence dans sa liberté d'expression⁸⁴.

Enfin, la Cour EDH a estimé que la limitation du droit d'accès à des informations détenues par l'État peut être considérée comme une ingérence dans la liberté d'expression, lorsque l'accès à l'information est déterminant pour que l'individu puisse exercer son droit⁸⁵. **limiter un député dans l'exercice de ses droits d'accès aux informations et aux documents confidentiels** pourrait ainsi, selon nous, être considéré comme une restriction de sa liberté de participer, de manière éclairée, au discours politique et au débat sur les questions d'intérêt public.

5.1.2 – L'ingérence est « prévue par la loi » au sens de l'article 10

L'article 10, paragraphe 2, exige que toute limitation dans l'exercice de la liberté d'expression soit « prévue par la loi ».

⁸¹ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13, § 138.

⁸² Cour EDH, 3 décembre 2009, *Kart contre Turquie*, n° 8917/05, § 81.

⁸³ Selon la jurisprudence de la Cour EDH. L'affirmation est également claire dans la doctrine belge, M. VAN DER HULST et K. MUYLLE, *Le Parlement fédéral, Composition, organisation et fonctionnement*, Larcier, 2021, p. 87.

⁸⁴ Cour EDH, 9 mars 2021, *Eminağaoğlu contre Turquie*, req. n° 76521/12.

⁸⁵ Les critères et la jurisprudence relative sont présentés dans le [Guide sur l'article 10](#) de la Convention européenne des droits de l'homme, Liberté d'expression, Conseil de l'Europe et Cour EDH, mis à jour au 28 février 2023, pp. 80 et. s.

Cette exigence est en réalité double :

- la limitation doit tout d'abord **avoir une base légale en droit interne**. La Cour EDH entend néanmoins le terme de loi dans son acception matérielle et non formelle, et y inclut des normes de rang infra-législatif⁸⁶.
- La norme doit être énoncée avec **assez de précision** pour permettre au citoyen de régler sa conduite ; il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences qui peuvent découler d'un acte déterminé.

Dans l'affaire *Karácsony*, la loi hongroise venait sanctionner « un comportement gravement offensant pour l'autorité de l'Assemblée ou pour l'ordre au sein de celle-ci ». La Cour EDH a estimé le degré de précision suffisant, non seulement parce que les parlementaires sont censés connaître les règles disciplinaires qui visent à garantir le bon fonctionnement de leur institution, mais aussi parce qu'il est inévitable que les règles disciplinaires soient un peu vagues et laissent matière à interprétation, comme c'est le cas dans de nombreux États européens (§ 126)⁸⁷. Ce constat n'est pas remis en cause par le fait que les dispositions en question n'aient jamais été appliquées auparavant.

Quant au Règlement de la Chambre, les comportements répréhensibles et les sanctions afférentes prévus par le Chapitre 9 du Titre I **sont clairs, accessibles et permettent aux députés de prévoir les conséquences de leurs actes**. Ces dispositions peuvent raisonnablement être considérées comme étant conformes à l'exigence « prévues par la loi » de l'article 10.

5.1.3 – L'ingérence poursuit un but légitime

L'article 10, paragraphe 2, exige que la limitation dans la liberté d'expression poursuive un des objectifs légitimes, y énumérés de manière exhaustive.

La discipline parlementaire poursuit plusieurs buts légitimes :



la défense de l'ordre, en ce qu'elle a pour objectif de « prévenir les perturbations dans les travaux de l'Assemblée pour assurer le bon fonctionnement de celle-ci » (*Karácsony*, § 129) ;



la protection des droits d'autrui, à savoir la protection des droits des autres députés, notamment lorsqu'ils expriment des opinions divergentes ;



empêcher la divulgation d'informations confidentielles, lorsqu'il s'agit de limiter des droits d'accès aux informations et documents confidentiels pour une durée maximale de 6 mois.

Les mesures et sanctions disciplinaires contenues dans le Règlement poursuivent les buts légitimes énoncés par l'article 10, paragraphe 2 de la Convention EDH.

5.1.4 – L'ingérence est nécessaire dans une société démocratique

5.1.4.1 – Les critères d'appréciation

La nécessité d'une ingérence dans la liberté d'expression est appréciée selon des critères maintes fois réaffirmés par la Cour EDH. La juridiction vérifie généralement trois critères⁸⁸ :

- **l'existence d'un besoin social impérieux de recourir à l'ingérence** – si les États membres jouissent d'une marge d'appréciation étendue quant à ce critère, la Cour a reconnu qu'il pouvait être nécessaire pour le parlement, dans l'exercice de son autonomie, de réagir face à un comportement ayant causé un trouble dans l'enceinte parlementaire (*Karácsony*, § 148) ;
- **la justification de l'ingérence**, à savoir qu'elle repose sur une motivation pertinente et suffisante ;
- **la proportionnalité de l'ingérence** – il s'agit là d'examiner la nature et la lourdeur des sanctions, en vérifiant notamment si une mesure moins attentatoire à la liberté d'expression aurait pu être adoptée pour arriver au même but.

⁸⁶ G. COHEN-JONATHAN, « Article 10 », in L.-E. PETTITI, E. DECAUX, P.-H. IMBERT (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, 2^e éd., Economica, 1999, p. 390.

⁸⁷ Voy. aussi sur ce point C. GUERIN-BARGUES, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011, p. pp. 210-211.

⁸⁸ Conseil de l'Europe et Cour EDH, [Guide sur l'article 10](#) de la Convention européenne des droits de l'homme, Liberté d'expression, mis à jour au 28 février 2023, pp. 24 et.

Dans l'examen de la proportionnalité de la sanction disciplinaire plus particulièrement, la Cour EDH met en balance plusieurs considérations :

— **le haut degré de protection de la liberté d'expression du parlementaire**, en ce qu'il défend les intérêts des électeurs et signale leurs préoccupations (*Karácsony*, § 137) ;

— **l'objet de la limitation apportée à la liberté d'expression. Lorsque la limitation porte sur la teneur du discours**, le parlement ne dispose que d'une très faible latitude, même si la réglementation peut être nécessaire (contre les appels à la violence par exemple). Lorsque **la limitation concerne les modalités d'expression du discours**, le parlement bénéficie d'une plus grande autonomie pour encadrer le moment, l'endroit et les modalités des interventions dans l'enceinte parlementaire ; dans ce dernier cas, le contrôle de la Cour EDH est restreint (*Karácsony*, § 140 ; *Ikotity*, § 39) ;

— **la nécessité du fonctionnement efficace du parlement** : l'exercice de la liberté d'expression en son sein doit parfois s'effacer devant les intérêts légitimes que sont la protection du bon ordre des activités parlementaires et la protection des droits des autres parlementaires (*Karácsony*, § 141 ; *Ikotity*, § 39) ;

— **l'autonomie parlementaire**, laquelle permet au parlement de régler ses affaires internes comme son organisation, la composition de ses organes, le maintien de l'ordre pendant les débats (*Karácsony*, § 142). La Cour EDH note d'ailleurs que la plupart des États membres connaissent un système de sanctions disciplinaires visant les comportements ou les propos déplacés (*Karácsony*, § 145). La latitude des parlements dans la discipline parlementaire n'est néanmoins pas absolue et ne saurait être détournée pour étouffer l'opposition : une telle situation serait incompatible avec les notions de « régime politique véritablement démocratique » et de « prééminence du droit » (*Karácsony*, § 147) ;

— **l'équité de la procédure et les garanties procédurales** dont bénéficie le parlementaire, qui devraient lui offrir une protection effective contre les abus. La Cour EDH considère que **le droit d'être entendu préalablement au prononcé de la sanction** est une règle procédurale élémentaire (*Karácsony*, § 156 ; *Ikotity*, § 35). Par ailleurs, la procédure de sanction doit empêcher tout abus de position dominante de la majorité, le Président (ou

l'autorité de sanction) **devant agir sans préjugé personnel ou parti pris politique** (*Karácsony*, § 157). Enfin, toute décision *a posteriori* (par opposition aux mesures immédiates) doit **en exposer les motifs essentiels**, pour que le parlementaire puisse en saisir la justification mais aussi pour que le public exerce un droit de regard à ce sujet (*Karácsony*, § 158 ; *Ikotity*, § 35) ;

— **la sévérité de la sanction** – la sanction disciplinaire doit correspondre à la sévérité de l'infraction disciplinaire (*Karácsony*, § 152) – l'impact de l'amende sur la situation financière des députés pourrait également être prise en considération (*Ikotity*, § 44), mais également la sévérité par rapport aux sanctions généralement prises contre des députés de la majorité (*Ikotity*, § 44).

5.1.4.2 – L'appréciation des dispositions du Règlement

Le critère de la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique ne peut être pleinement apprécié qu'à l'issue d'un examen concret de l'ingérence/sanction en question et du contexte dans lequel la sanction a été infligée. Pour ce faire, il faudrait examiner une sanction concrète qui aurait été prononcée à l'égard d'un député, ce qui n'est pas l'objet de la présente note.

Cependant, **les dispositions du Règlement relatives à la discipline prévoient des garanties suffisantes pour qu'une sanction disciplinaire puisse intervenir dans le respect de l'article 10.**

L'instance compétente pour prononcer la sanction disciplinaire est la Conférence des Présidents, la collégialité permettant de limiter tout risque de préjugé personnel ou d'abus de position dominante. Cet aspect est renforcé par le fait qu'une voie de recours interne est ouverte devant le Bureau. Par ailleurs, le Règlement offre des garanties procédurales au député poursuivi : il peut présenter ses observations écrites au préalable et, éventuellement, être entendu. La Conférence des Présidents est tenue d'adopter une décision motivée, laquelle est notifiée au député intéressé puis communiquée à la Chambre.

Ces dispositions offrent un cadre clair permettant d'adopter une sanction disciplinaire nécessaire dans une société démocratique, sous réserve du respect *in concreto* des autres critères. Nous renvoyons à la partie 4.2.3 sur la procédure disciplinaire, présentant plus en détail les garanties procédurales apportées lors de la révision du Règlement en 2023.

En conclusion, l'examen de la jurisprudence de la Cour EDH permet de considérer que le droit de la discipline parlementaire prévu dans le Règlement de la Chambre est conforme aux exigences de l'article 10 de la Convention EDH.

5.2 – La conformité au droit au recours effectif (article 13)⁸⁹

5.2.1 – Le droit au recours effectif

Le droit au recours effectif est consacré par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, lequel dispose que « 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 par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ».

Le droit au recours effectif a pour objet d'offrir au justiciable le moyen d'obtenir, au niveau national, le **redressement** d'une situation portant atteinte à la Convention, quel que soit l'auteur de la violation. Ainsi, **les mesures d'ordre intérieur** peuvent bénéficier de la protection de l'article 13⁹⁰.



Cette garantie n'exige pas pour autant un recours devant une instance juridictionnelle : l'instance nationale devant laquelle la réclamation est portée **peut ainsi être une autorité administrative ou politique, tant qu'elle présente certaines garanties d'impartialité, d'indépendance et de procédure**⁹¹.

5.2.2 – Les exigences en matière de discipline parlementaire

Dans les affaires *Karácsony* et *Szanyi*, la Cour EDH n'a pas expressément examiné la conformité de la procédure disciplinaire hongroise à l'article 13 de la Convention⁹².

Elle a néanmoins affirmé que compte tenu des principes universellement reconnus de l'autonomie du parlement et de la séparation des pouvoirs, « un parlementaire frappé d'une sanction disciplinaire n'est pas censé jouir d'un droit de recours hors du cadre parlementaire pour s'y opposer » (*Karácsony*, § 157). Un recours juridictionnel n'est pas exigé pour se conformer aux prescriptions de la Convention EDH.

Nous constatons d'ailleurs en droit européen comparé que lorsqu'un recours est prévu, ce qui est loin d'être le cas dans tous les États, il s'agit la plupart du temps d'une procédure interne de contestation plutôt que d'un recours juridictionnel⁹³. C'est d'ailleurs le cas au sein du Parlement européen, qui ne prévoit qu'une voie de recours interne⁹⁴.

Enfin, il est utile de noter que la Cour EDH fait une distinction entre les sanctions immédiates et les sanc-

⁸⁹ La conformité à l'article 6 §1 de la Convention, protégeant le droit à un procès équitable en matière civile, ne sera pas appréciée en ce que l'applicabilité de cet article à la discipline parlementaire est incertaine. Voy. Guide sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à un procès équitable (volet civil), mis à jour le 31 août 2024, pt. 106.

⁹⁰ F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^e éd., PUF, 2021, p. 672. Il en est de même des actes de gouvernement, J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 1990, p. 96.

⁹¹ A. DRZEMCZEWSKI et Ch. GIAKOUMOPOULOS, « Article 13 », in L.-E. PETTITI, E. DECAUX et P.-H. IMBERT, *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 2^e éd., 1999, pp. 455 et s. ; F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^e éd., PUF, 2021, p. 672.

⁹² La seconde chambre avait néanmoins conclu à une violation de l'article 13 dans les arrêts du 16 septembre 2014, *Karácsony et autres contre Hongrie*, et *Szél et autres contre Hongrie*.

⁹³ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13, § 60. Aussi voy. Note de recherche de la Direction générale Bibliothèque, Recherche et Documentation de la Cour de justice de l'Union européenne, « Liberté d'expression des parlementaires », septembre 2017, pp. 32 et 33. Selon cette note de recherche, en Allemagne, il est possible de saisir la Cour constitutionnelle pour contester certaines sanctions disciplinaires qui peuvent affecter les droits d'un député attribués par la Constitution.

⁹⁴ Article 184 du Règlement interne du Parlement européen.

tions différées, les premières, plus légères, pouvant s'accommoder d'une procédure rudimentaire⁹⁵.

5.2.3 – La conformité des dispositions du Règlement à l'article 13

Le Chapitre 9 du Titre I du Règlement de la Chambre relatif à la discipline parlementaire a été profondément modifié en 2023, pour tenir compte des exigences énoncées dans l'affaire *Karacsony*.

En l'occurrence, l'article 57*bis* du Règlement prévoit une voie de recours interne devant le Bureau, contre les sanctions disciplinaires prises par la Conférence des Présidents. Une sous-commission de cinq membres du Bureau est désignée, au sein de laquelle les membres de la Conférence des Présidents ne peuvent participer. Cette seconde instance offre des ga-

ranties d'impartialité, pour autant que la composition reste équilibrée au regard des forces politiques à la Chambre.

Le député concerné est entendu par la sous-commission et peut donc présenter ses arguments en défense, qu'il a pu développer sur base d'une première décision motivée. Par ailleurs, ladite sous-commission dispose d'un véritable pouvoir de réexamen, en ce qu'elle peut annuler la ou les sanctions prononcées, les confirmer ou les modifier.

Au vu de ces considérations, les dispositions du Chapitre 9 du Titre I du Règlement peuvent, selon nous, être considérées comme conformes aux exigences de l'article 13 de la Convention EDH.

⁹⁵ B. FARGEAUD, « Le contrôle juridictionnel des sanctions visant les parlementaires et la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2023, p. 961.

6 – La conformité de la discipline parlementaire à la Constitution

Il est demandé à la Cellule scientifique d'examiner la conformité de la discipline parlementaire, telle que prévue par le Règlement de la Chambre, à la Constitution.

Cette question est délicate, en ce que le Règlement de la Chambre échappe à tout contrôle externe de constitutionnalité, que ce soit avant ou après son adoption.

Il n'est pas soumis pour avis au Conseil d'État comme le serait un projet ou une proposition de loi. De même, il ne relève pas de la compétence de la Cour constitutionnelle⁹⁶, dont la mission est d'examiner la constitutionnalité des lois. Notons néanmoins que les tribunaux administratifs opèrent un contrôle indirect de constitutionnalité à travers le contentieux des décisions administratives prises sur le fondement du Règlement⁹⁷.



Ainsi, la garantie du respect de la Constitution par le Règlement de la Chambre repose uniquement sur la vigilance et l'interprétation de ses rédacteurs.

Sur ce point, la situation est similaire en Belgique. Si les règlements d'assemblée ont une valeur réglementaire et doivent respecter la Constitution et la loi, ils échappent à tout contrôle juridictionnel et à la compétence de la Cour constitutionnelle. Marc Verdussen énonce d'ailleurs que cette situation n'est pas justifiable dans un État de droit⁹⁸.

En France, le contrôle des règlements des assemblées est expressément prévu par l'article 61 de la Constitution qui énonce que ces derniers doivent être soumis, avant leur publication, au Conseil constitu-

tionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

En dépit de ces difficultés, nous proposerons une analyse de la conformité des dispositions relatives à la discipline parlementaire aux articles suivants de la Constitution :

- **l'article 23** - « La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés. La censure ne peut pas être établie » ;
- **l'article 19, alinéa 1^{er}** - « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

Ces dispositions seront appréciées au prisme de :

- **l'article 37** - « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. » ;
- **et de l'article 68** - « La Chambre des Députés détermine par son Règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires.

Le Règlement de la Chambre des Députés détermine les mesures d'exécution des lois qui concernent son organisation. »

⁹⁶ J. GERKRATH, « Compétence et recevabilité des questions préjudicielles », *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg, 1997-2007, Pasirisie luxembourgeoise*, 2008, p. 8 ; Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2006, p. 254.

⁹⁷ Il n'est d'ailleurs pas exclu que l'article 102 de la Constitution, prévoyant que « les juridictions n'appliquent les lois et règlements que pour autant qu'ils sont conformes aux normes de droit supérieures », soit invoqué par le juge pour laisser inappliquées des dispositions du Règlement qu'il estimerait contraires à la Constitution.

⁹⁸ M. VERDUSSEN, *Justice constitutionnelle*, 2^e éd., Larcier-Intersentia, 2024, p. 225.

Cette analyse s'efforcera de répondre à la question suivante :

Les sanctions disciplinaires prévues par le Règlement de la Chambre en application de l'article 68 de la Constitution, en ce qu'elles sont susceptibles de limiter l'exercice des libertés publiques des députés, sont-elles conformes aux exigences de l'article 37 de la Constitution ?

6.1 – Est-ce que le Règlement, en ce qu'il encadre la discipline parlementaire, peut intervenir dans un domaine réservé à la loi ?

Dans la majorité des États membres de l'Union européenne, la discipline parlementaire relève des règlements des assemblées⁹⁹, ce qui est également le cas au Luxembourg. Cependant, prévoir la discipline parlementaire dans un instrument autre que la loi formelle semble, *a priori*, difficilement s'articuler avec les exigences de l'article 37 de la Constitution.

6.1.1 – Présentation de la problématique

- **La réserve légale ou les matières réservées à la loi**

La Constitution réserve à la compétence exclusive du législateur certaines matières, en ce qu'elles sont particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales des individus, particulièrement impor-

tantes pour le fonctionnement de l'État, ou encore qu'elles concernent les finances publiques¹⁰⁰. Pour reprendre les termes du Conseil d'État, ces matières bénéficient d'une garantie spéciale et « réclament l'intervention rigoureuse de la Chambre des députés représentative de la volonté populaire, une discussion publique permettant le contrôle du corps électoral, une procédure assurant la collaboration active de tous les organes de l'État »¹⁰¹.

Ainsi, « par matières réservées à la loi, on entend (donc) les matières spécialement désignées par la Constitution comme ne pouvant faire l'objet que d'une loi formelle »¹⁰².

Au sens constitutionnel, la loi a un sens formel : elle « n'est pas définie par son contenu, mais par les organes qui concourent à sa confection et par les procédures qui sont imposées à ces fins. Assujettir une matière à la loi signifie que cette matière doit être soumise à l'examen d'organes déterminés et à l'observation de procédures rigoureuses »¹⁰³.

En d'autres termes, « **la loi est l'acte qui émane du Parlement, le Conseil d'État entendu, voté dans les formes constitutionnelles, [sanctionné,] promulgué et publié par le Grand-Duc** »¹⁰⁴.

- **Le Règlement de la Chambre n'est pas une loi formelle**

Le Règlement de la Chambre contient des règles élaborées par la Chambre elle-même, qui en assure l'application à travers ses instances. Ces règles « concernent tous ceux qui sont placés sous l'autorité de ses instances, qu'il s'agisse des députés, des personnels ou de ceux qui se trouvent dans les locaux de la

⁹⁹ R. VINCENT, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 310. C'est le cas par exemple en Allemagne, en Espagne, en France ou encore en Italie, v. Note de recherche de la Direction générale Bibliothèque, Recherche et Documentation de la Cour de justice de l'Union européenne, « Liberté d'expression des parlementaires », septembre 2017.

¹⁰⁰ P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, 1960, mis à jour en 1978, pp. 141 et s. ; M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, 2^e éd., Promoculture Larcier, 2026, pp. 35 et s.

¹⁰¹ [Avis du Conseil d'État du 15 janvier 1946](#) sur le projet de loi n° 11 concernant l'abrogation des lois de compétence de 1938 et 1939 et l'octroi de nouveaux pouvoirs spéciaux au Gouvernement, p. 97.

¹⁰² P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, 1960, mis à jour en 1978, p. 142. Parfois également désignées comme matières rigides, v. A. LOESCH, « Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 65 ; A. STEICHEN, « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg*, 1997-2009, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

¹⁰³ [Avis du Conseil d'État du 15 janvier 1946](#) susvisé, repris par M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, 2^e éd., Promoculture Larcier, 2026, p. 32.

¹⁰⁴ A. LOESCH, « Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 58. Le terme « sanctionné » a été placé entre crochets par nos soins, le pouvoir de sanction du Grand-Duc ayant disparu à la suite de la révision constitutionnelle de 2009.

[Chambre] (visiteurs, membres du Gouvernement, fonctionnaires de l'exécutif, membres de cabinets ministériels) »¹⁰⁵.

Le Règlement de la Chambre n'est pas une loi au sens constitutionnel : s'il est adopté par un vote de la Chambre et publié au Mémorial, il ne suit pas la procédure législative, impliquant une transmission pour avis au Conseil d'État et une promulgation par le Grand-Duc¹⁰⁶.

?

Ces éléments permettent d'identifier ce qui semble constituer un point de tension entre l'article 68 et l'article 37 de la Constitution, deux dispositions de même valeur normative. En organisant le bon fonctionnement du Parlement par la discipline parlementaire sur le fondement de l'article 68, le Règlement de la Chambre intervient dans un domaine réservé à la loi aux vœux de l'article 37, sans pour autant constituer une loi formelle.

Afin d'articuler ces deux dispositions constitutionnelles, il sera proposé une interprétation équilibrée, permettant de donner une pleine effectivité à l'autonomie parlementaire consacrée par l'article 68, tout en préservant la portée de l'article 37 en tant qu'il assure la protection des droits fondamentaux des individus.

Quant à la question de la valeur juridique du Règlement de la Chambre dans la hiérarchie des normes, elle ne sera pas examinée dans le cadre de la présente note. La Chambre a pu soutenir que le Règlement a une valeur juridique équivalente ou équipollente à la loi¹⁰⁷, ce qui pourrait justifier son intervention dans un domaine réservé à la loi¹⁰⁸. Cette approche n'était pas partagée par le Conseil d'État¹⁰⁹. Cela étant, quand bien même le Règlement aurait, ou n'aurait pas, une valeur équivalente à la loi, cet instrument ne constitue pas une loi formelle, de sorte que la question du respect de la réserve légale reste entière.

6.1.2 – La discipline parlementaire, indispensable au bon fonctionnement de la Chambre et applicable aux députés, doit figurer dans le Règlement et peut intervenir dans un domaine réservé à la loi

La nécessaire articulation des articles 68 et 37 de la Constitution conduit à considérer que **par principe, les limitations aux libertés publiques des individus doivent être prévues dans la loi formelle (article 37) mais que par exception, aux fins d'organisation et de fonctionnement de la Chambre, lorsque ces limitations visent les députés, le personnel ou ceux qui se trouvent dans les locaux de la Chambre, l'article 68 exige qu'elles figurent dans le Règlement.**

Cette lecture n'affranchit en aucun cas du respect des droits et libertés garantis par la Constitution qui doivent, quant au fond, être préservés par le Règlement.

6.1.2.1 – Une lecture guidée par le principe selon lequel la norme spéciale déroge à la norme générale

Lorsque deux normes constitutionnelles présentent une contradiction et qu'il s'agit de les combiner afin d'en dégager une interprétation cohérente et ration-

¹⁰⁵ Assemblée Nationale, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, Fiches de synthèse, Juin 2007, p. 164.

¹⁰⁶ Tribunal administratif, 1^{er} décembre 2014, n° 33724 du rôle. Aussi en ce sens, voy. M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, 2^e éd., Promoculture Larcier, 2026, p. 119 ; A. STEICHEN, *La constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 301.

¹⁰⁷ L'approche de la Chambre se fonde sur une analogie entre le Règlement de la Chambre et le pouvoir donné au Grand-Duc par l'ancien article 76 de la Constitution de régler l'organisation de son Gouvernement par des arrêtés qui, selon une jurisprudence administrative constante, seraient à considérer comme des actes équipollents aux lois. V. la proposition de modification du Règlement de la Chambre relative au statut et au régime des traitements des fonctionnaires de la Chambre des Députés, [doc. parl. n° 6298](#) du 26 juin 2011, reprenant une note du Secrétaire général adjoint du 3 avril 2013, relative au rôle et à la valeur juridique du Règlement de la Chambre des Députés dans la Constitution. Cette position est reprise par Alex Bodry dans son ouvrage *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions – historique, état des lieux et perspectives*, Éditions Paul Bauler, 2024, p. 105.

¹⁰⁸ Tribunal administratif, 1^{er} décembre 2014, n° 33724 du rôle.

¹⁰⁹ Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2006, p. 255.

nelle (lecture systématique)¹¹⁰, l'une des méthodes est d'appliquer le principe *lex specialis derogat legi generali* (**la loi spéciale déroge à la loi générale**).

Ce principe est « une méthode ayant vocation à s'appliquer tant en droit interne qu'en droit international en vue de l'interprétation et de la résolution des conflits de normes, impliquant que dans l'hypothèse où deux normes ou plus traitent de la même matière, priorité devrait être donnée à la norme la plus spécifique »¹¹¹. **Les exceptions priment la norme générale, mais doivent recevoir une application limitée**¹¹².

Cette méthode d'interprétation a déjà été utilisée à l'égard de deux normes constitutionnelles, le juge estimant que l'ancien article 51, paragraphe 6 de la Constitution (relatif aux circonscriptions électorales) constituait une règle spéciale par rapport à l'ancien article 10bis (consacrant l'égalité de tous de manière générale)¹¹³.

Le premier alinéa de l'article 68 prévoit que le Règlement détermine le mode suivant lequel la Chambre des Députés exerce ses attributions ainsi que son organisation matérielle et financière, y compris le statut de ses fonctionnaires, alors qu'il s'agit d'une matière réservée à la loi (article 50, paragraphe 3 de la Constitution). Ce faisant, l'article 68 **ménage une exception expresse au principe de la réserve légale**, lorsqu'il s'agit du bon fonctionnement de la Chambre.

Selon ce principe d'interprétation, il sera considéré que :

- l'article 37 énonce la règle générale que la limitation des libertés publiques des individus **est, par principe, dans la loi formelle** ;
- l'article 68 constitue **une règle spéciale selon laquelle, par exception, lorsque la limitation des libertés publiques concerne le mode de fonctionnement et l'organisation de la Chambre, en l'occurrence qu'elle vise les députés et leur discipline interne, elle doit figurer dans le Règlement**.

C'est un constat qui semble partagé par une partie de la doctrine :

- Marc Besch énonce que « l'article 68 de la Constitution ne saurait servir de base à la Chambre pour disposer des matières réservées à la loi, en lieu et place du législateur, sauf en ce qui concerne l'organisation matérielle et financière du Parlement, y compris le statut de ses fonctionnaires »¹¹⁴ ;
- Alain Steichen énonce également que « si la Constitution réserve une matière à la loi, le Règlement ne pourra régler la matière, sauf si l'article 68 [de la Constitution] autorise spécifiquement le Règlement à se l'accaparer. Tel est le cas du recrutement de personnel »¹¹⁵ mais aussi, selon nous, de la discipline parlementaire, qui est indispensable au bon fonctionnement de la Chambre.

¹¹⁰ L'autrice remercie le Professeur Luc Heuschling pour avoir partagé son cours universitaire relatif aux méthodes d'interprétation de la Constitution. Voy. aussi sur les méthodes traditionnelles d'interprétation de la Constitution, H. DUMONT et Ch. HOREVOETS, « L'interprétation des droits constitutionnels », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique, Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Vol. 1, Bruylant, 2011, pp. 147 et s., plus spec. p. 168.

¹¹¹ Tribunal administratif, 9 décembre 2013, n° 30961 du rôle, cité par G. FRIDEN et P. KINSCH, « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public », *Annales de droit luxembourgeois*, Vol. 24, 2014, p. 145. Aussi, P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, mise à jour de 1978, Centre universitaire de l'État, p. 322.

¹¹² H. DUMONT et Ch. HOREVOETS, « L'interprétation des droits constitutionnels », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique, Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Vol. 1, Bruylant, 2011, p. 170.

¹¹³ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 13 janvier 2021, [jugement civil 2021TALCH01/00010](#), et après renvoi préjudiciel, Cour constitutionnelle, 12 mai 2021, [arrêt n° 165](#).

¹¹⁴ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Larcier, 2026, p. 119.

¹¹⁵ A. STEICHEN, *La constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 301. Cette approche n'est pas partagée par A. BODRY, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions – historique, état des lieux et perspectives*, Éditions Paul Bauler, 2024, p. 105.

Une telle approche donne une pleine efficacité au principe d'autonomie parlementaire, en ce que l'auto-réglementation de ses activités et plus particulièrement de sa discipline interne permet à la Chambre d'exercer ses fonctions législatives et de contrôle du gouvernement dans une indépendance complète vis-à-vis du gouvernement.

Cette lecture est compatible avec le deuxième alinéa de l'article 68 qui prévoit, en substance, que lorsqu'une loi contient des dispositions qui concernent l'organisation de la Chambre des Députés – c'est le cas par exemple de la loi sur les enquêtes parlementaires – elle est mise en œuvre non pas par un règlement grand-ducal mais par le Règlement de la Chambre. Ce deuxième alinéa pourrait ainsi trouver application lorsque les droits et libertés des citoyens sont en cause, comme c'est le cas en Belgique (cf. *infra* 6.1.2.3).

Ainsi, lorsqu'il s'agirait de limiter les droits et libertés des citoyens, et non pas des députés, du personnel ou de ceux qui se trouvent dans les locaux de la Chambre, quand bien même cela concernerait l'organisation de la Chambre, une loi formelle devrait être adoptée.

6.1.2.2 – Une lecture conforme à la volonté du constituant de consacrer l'autonomie réglementaire du Parlement

Cette approche, selon laquelle le Règlement peut, par exception, intervenir dans un domaine réservé à la loi, est confortée par les travaux parlementaires ayant mené à l'actuel libellé de l'article 68 de la Constitution, **desquels il ressort une claire volonté de renforcer l'autonomie réglementaire du Parlement.**

Dans un premier temps, sur avis du Conseil d'État, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait **exclu les matières réservées à la loi**

du champ d'intervention du Règlement de la Chambre¹¹⁶.

En 2021, cependant, le nouveau (et actuel) libellé de l'article 68 ne mentionne plus le respect de la réserve légale.

L'omission de la réserve légale est un choix, en ce qu'il s'agit notamment de permettre à la Chambre de pouvoir gérer, à travers le Règlement, son personnel de façon indépendante, y compris les fonctionnaires, sans interférence d'une autre institution. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle énonça que « **la séparation des pouvoirs, principe essentiel de l'État de droit démocratique, ne saurait être garantie sans la nécessaire autonomie fonctionnelle de la Chambre des Députés** »¹¹⁷.

Le Conseil d'État marqua des « réserves sérieuses » à l'égard de cette nouvelle formulation, notamment au regard de son articulation avec les diverses dispositions constitutionnelles réclamant l'intervention expresse du législateur¹¹⁸. En dépit de ces réticences du Conseil d'État, le texte fut adopté en l'état, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle réitérant ses justifications quant à la nécessaire autonomie fonctionnelle de la Chambre¹¹⁹.

Il est encore utile de noter que le constituant a expressément imposé le principe de la réserve légale à l'égard du règlement interne du Gouvernement, dans la détermination de son organisation et de son fonctionnement (article 92 de la Constitution).

Il ressort ainsi des discussions relatives à la rédaction du nouvel article 68 de la Constitution **une véritable volonté du constituant de donner à la Chambre des Députés une pleine maîtrise dans l'établissement des règles relatives à son fonctionnement et à son organisation à travers son Règlement.**

¹¹⁶ Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution, Rapport du 6 juin 2018 de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, doc. parl. n° 6030²⁷, p. 49. Pour un résumé des travaux, v. M. THEWES, *La nouvelle constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, pp. 290 et s. L'engagement en 2018 était clair : « en tant qu'organe constitutionnel, la Chambre des Députés est soumise en tous points aux principes de la Constitution et aux règles de l'État de droit généralement applicables. Par voie de conséquence, il convient d'appliquer au règlement de la Chambre le principe constitutionnel de la réserve légale ».

¹¹⁷ Proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution du 31 août 2021, [doc. parl. n° 7777](#), Commentaire des articles, article 56, p. 11.

¹¹⁸ Proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution du 31 août 2021, [doc. parl. n° 7777](#)¹, Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021, pp. 2-5. La Chambre des fonctionnaires et des Employés publics était tout aussi réticente.

¹¹⁹ Proposition de révision des Chapitres IV et *Vbis* de la Constitution du 31 août 2021, [doc. parl. n° 7777](#)⁸, Rapport de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle du 14 juin 2022, p. 13.

6.1.2.3 – Une lecture appuyée par le droit belge

Cette approche est également appuyée par des éléments de droit comparé.

La Constitution belge prévoit une disposition similaire à l'article 68 de la Constitution luxembourgeoise selon laquelle « chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions »¹²⁰.

Selon le Professeur Jacques Velu, le constituant belge a voulu assurer l'indépendance de chaque assemblée dans la détermination des règles relatives à leur organisation et leur fonctionnement : chacune dispose « d'une autonomie réglementaire en ce sens que, dans les limites prévues par la Constitution, elle a toute liberté pour élaborer ou modifier les règles régissant ses méthodes de travail »¹²¹.

La doctrine énonce également que le règlement d'assemblée « est réputé constituer le socle juridique exclusif des règles relatives à la fixation de l'ordre du jour, à la répartition du temps de parole, aux modalités de délibération, de rapportage et de votation, ou encore à la discipline en séance »¹²².

La conséquence est l'impossibilité pour le législateur belge de s'immiscer dans l'exercice du pouvoir réglementaire des Chambres¹²³. En ce sens, au Luxembourg, Marc Thewes et Francis Delpérée énoncent d'ailleurs que, si le législateur a une compétence illimitée, il est limité dans son élan régulateur notamment par le droit de la Chambre de déterminer son fonctionnement et son organisation au titre de l'article 68¹²⁴.

¹²⁰ Article 60 de la Constitution belge.

¹²¹ J. VELU, *Droit public, Tome premier, Le statut des gouvernants*, Bruylant, 1986, pp. 522 et s. Aussi Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, 4^e éd., Larcier, 2021, p. 666.

¹²² J. CLARENNE, et C. ROMAINVILLE, « La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, Bruxelles 2019, p. 434 (nous soulignons).

¹²³ J. VELU, *Droit public, Tome premier, Le statut des gouvernants*, Bruylant, 1986, p. 523 ; J. CLARENNE, et C. ROMAINVILLE, « La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, Bruxelles 2019, p. 430.

¹²⁴ F. DELPEREE et M. THEWES, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 2025, p. 142. Notons néanmoins que les auteurs visent également l'article 92 de la Constitution relatif à l'organisation du Gouvernement mais cet article prévoit expressément le respect de la réserve légale.

¹²⁵ J. VELU, *Droit public, Tome premier, Le statut des gouvernants*, Bruylant, 1986, pp. 522 et s. ; J. CLARENNE, et C. ROMAINVILLE, « La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », in L. DETROUX, M. EL BERHOUMI et B. LOMBAERT (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, Bruxelles 2019, p. 430.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 441.

Cependant, **l'autonomie des assemblées dans l'organisation du travail parlementaire n'est pas un principe absolu et connaît des exceptions en Belgique**, exigeant l'intervention du législateur. C'est le cas lorsque « l'exercice des attributions constitutionnelles des Chambres met en cause les droits des citoyens, en particulier lorsqu'il implique le pouvoir d'imposer à ceux-ci des obligations »¹²⁵. Sur cet aspect, « on vise plus précisément les hypothèses où sont imposées aux citoyens des obligations ou des restrictions à certains de leurs droits, "principalement dans des matières à l'égard desquelles la Constitution prévoit l'intervention de la loi". Il apparaît en contrepartie exclu que les Chambres, au moment de régler le mode selon lequel elles exercent leurs attributions, adoptent par la voie réglementaire des dispositions qui obligeraient les citoyens »¹²⁶.

Ainsi, en principe, le législateur belge ne peut s'immiscer dans l'exercice du droit des assemblées d'organiser leur travail parlementaire à travers leur règlement. Cependant, une loi est exigée lorsqu'il s'agit d'imposer des obligations ou restreindre les droits des citoyens, y compris lorsque ces questions concernent l'organisation de la Chambre.

Le modèle belge est d'une grande inspiration pour l'articulation harmonieuse des articles 68 et 37 de la Constitution luxembourgeoise.

6.1.2.4 – Une lecture conforme à la jurisprudence administrative

L'examen de la jurisprudence administrative vient en soutien du maintien de la discipline parlementaire dans le Règlement de la Chambre.

Dans un arrêt du 12 mai 2015, la Cour administrative¹²⁷ s'est penchée sur la portée de l'ancien article 70 de la Constitution, lequel prévoyait que « la Chambre détermine par son règlement le mode suivant lequel elle exerce ses attributions ». Selon le juge administratif, « **les attributions de la Chambre au sens de l'article 70 sont constituées par ses missions constitutionnelles et politiques, dont, avant tout, celle de voter des lois**, et certaines autres, dont p. ex. celle de mener des enquêtes parlementaires ». Cette disposition constitutionnelle a, selon la Cour administrative, « son domaine propre » par rapport au domaine de la loi¹²⁸.

Or, la discipline parlementaire est indissociable des missions constitutionnelles de la Chambre. Tel que développé dans la partie 2.1 *supra*, la discipline parlementaire est indispensable au bon fonctionnement de la Chambre, en préservant le Parlement des comportements qui l'empêcheraient de remplir ses missions constitutionnelles, mais aussi en assurant la bonne tenue des débats et de la délibération parlementaire.

Ainsi, la lecture de l'ancien article 70 de la Constitution par la Cour administrative, dont les termes sont repris par l'actuel article 68, vient en soutien de l'interprétation que nous proposons et confirme que la discipline parlementaire relève du champ d'intervention du Règlement de la Chambre.

6.1.2.5 – Une lecture respectueuse de la portée de l'article 37 quant à la protection des libertés publiques

L'articulation proposée de l'article 68 et de l'article 37 de la Constitution, permettant l'intervention du Règlement pour limiter les libertés publiques des députés lorsqu'il en va du bon fonctionnement de la Chambre et de la réalisation des missions constitutionnelles, ne constitue pas un affaiblissement, quant au fond, de la portée de l'article 37 dans la protection des libertés publiques.

Les travaux parlementaires témoignent de la volonté forte du constituant de faire intervenir le législateur dans la limitation des libertés publiques¹²⁹. Cepen-

dant, la question du Règlement de la Chambre n'a nullement été abordée lors des discussions relatives à l'article 37, les critiques formulées – et balayées – se concentrant sur la limitation du pouvoir réglementaire communal. Faire primer l'article 68 en tant que dérogation à la réserve légale de l'article 37 ne trahit pas, dès lors, la volonté du constituant.

Par ailleurs, le principe de la réserve légale a pour finalité essentielle de s'assurer que les matières particulièrement sensibles au regard des libertés fondamentales **soient soumises au débat parlementaire et ne soient l'apanage du pouvoir exécutif**. Or, toute proposition de modification du Règlement de la Chambre, si elle ne suit le processus législatif classique, est discutée et votée en séance publique, après avoir été examinée en commission. Si l'avis du Conseil d'État n'est certes pas sollicité, **l'exigence du débat démocratique est remplie**.

Enfin, si l'instrument de limitation diffère, il n'en reste pas moins que **les limites aux libertés publiques des députés inscrites dans le Règlement doivent toujours répondre, quant au fond, aux exigences posées par l'article 37 de la Constitution**.

Le respect de ces conditions quant à la discipline parlementaire sera examiné dans les parties 6.2 et 6.3.

En conclusion, en application de l'article 68 de la Constitution, la discipline parlementaire, en ce qu'elle est indispensable au bon fonctionnement de la Chambre et qu'elle vise ceux qui sont placés sous l'autorité des instances de la Chambre, doit figurer dans le Règlement de la Chambre et non dans une loi formelle, quand bien même viendrait-elle limiter les libertés publiques des députés.

Cette conclusion ne vient en aucun cas affaiblir l'obligation, pour le Règlement, de respecter les droits et libertés qui sont consacrés dans la Constitution.

¹²⁷ Cour administrative, 12 mai 2015, n° 35681C du rôle.

¹²⁸ *Ibid.* : « Dans ce sens, contrairement au soutènement de la Chambre, l'article 70 ne constitue pas la disposition spéciale dérogeant à celle de l'article 35, alinéa 2, **mais chacune de ces dispositions a un domaine propre** » (nous soulignons).

¹²⁹ Pour une présentation des travaux, v. M. THEWES, *La nouvelle constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, pp. 145 et s. Cette volonté s'est concrétisée par l'ajout des termes « prévue par la loi », en dépit des diverses mises en gardes exprimées, notamment par le Conseil d'État, quant à la mise en œuvre de cette exigence

6.2 – La conformité à l'article 23 protégeant la liberté d'expression

Les dispositions relatives à la discipline parlementaire doivent respecter les conditions de fond prévues par l'article 37 de la Constitution, aux termes duquel les limitations aux libertés publiques doivent :

- respecter le contenu essentiel de la liberté publique faisant l'objet d'une restriction ;
- répondre à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ;
- être nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but poursuivi¹³⁰.

L'interprétation de ces critères sera faite à la lumière des instruments internationaux dont ils s'inspirent, la Convention EDH et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ces instruments font partie intégrante de l'ordre juridique luxembourgeois et priment sur le droit national, y compris constitutionnel¹³¹.

Les juges luxembourgeois s'appuient sur ces instruments internationaux, tels qu'interprétés par la Cour EDH et la CJUE, pour délimiter la portée des droits et libertés invoqués devant lui. **La Cour constitutionnelle n'hésite plus à expressément lire certaines dispositions constitutionnelles à la lumière de ces instruments**¹³².

Nous renvoyons donc largement aux développements de la partie 5 relatifs au respect de la Convention EDH pour apprécier la constitutionnalité des ingérences à la liberté d'expression des députés.

6.2.1 – Le respect du contenu essentiel de la liberté d'expression

Cette condition, issue de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, interdit toute restriction qui porterait atteinte au contenu essentiel, à la substance d'un droit fondamental¹³³, **au point de le dénaturer ou de le réduire à un contenu vide ou dérisoire**¹³⁴. Si cette mention n'a pas d'équivalent dans le texte de la Convention EDH, la Cour EDH a pu parvenir à une protection équivalente par l'examen de la proportionnalité¹³⁵.

En l'occurrence, la discipline parlementaire telle que prévue dans le Règlement ne prive pas le député de son droit d'exprimer ses opinions, quand bien même serait-il limité dans les formes et conditions selon lesquelles ses interventions pourraient être réalisées lors de l'exercice de ses fonctions au Parlement.

6.2.2 – La poursuite d'un objectif d'intérêt général ou le besoin de protection des droits et libertés d'autrui

Ce critère est apprécié à la lumière des développements relatifs à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme *supra* (partie 5.1.3).

¹³⁰ Pour rappel, l'article 37 de la Constitution est rédigé comme suit « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

¹³¹ Cour constitutionnelle, 17 janvier 2025, arrêt n° 194, obs. P. Kinsch, *Journal des tribunaux Luxembourg*, 2025/3, n° 99, 15 juin 2025, p. 71. Voy. aussi à ce sujet la note de recherche de la Cellule scientifique, MARTY M., « [Les restrictions à la diffusion de certains médias russes dans l'Union européenne et le respect de la liberté d'expression au Luxembourg](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 18 janvier 2024. Cette note de recherche traite à la fois de la primauté du droit international sur la Constitution luxembourgeoise et de la liberté d'expression au Luxembourg. Notons néanmoins que la Charte n'est applicable que dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union, ce qui n'est pas le cas de la discipline parlementaire.

¹³² Encore très récemment, Cour constitutionnelle, 27 février 2026, arrêt n° 202 ; Cour constitutionnelle, 27 novembre 2025, [arrêt n° 00197](#). Voy. aussi Cour constitutionnelle, 19 mars 2021, arrêt n° 00146, commenté par C. WARIN, « À peine consacrés en un "socle commun", les droits fondamentaux sacrifiés sur l'autel de la confiance mutuelle », *Cahiers de fiscalité luxembourgeoise et européenne*, 2022/1, p. 143.

¹³³ S. VAN DROOGHENBROECK et C. RIZCALLAH « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 1121.

¹³⁴ P. WACHSMANN, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 273.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 274.

La discipline parlementaire poursuit en premier lieu un objectif d'intérêt général en ce qu'elle a pour finalité d'assurer le bon fonctionnement de la Chambre et la réalisation de ses missions constitutionnelles, en limitant les excès de certains députés qui porteraient atteinte au bon déroulement des débats démocratiques. Elle a également pour finalité de protéger le droit des autres députés, notamment dans l'expression sereine d'opinions minoritaires. Enfin, elle poursuit l'intérêt légitime visant à prévenir la divulgation d'informations confidentielles.

6.2.3 – Les dispositions relatives à la discipline parlementaire sont nécessaires et proportionnées

À la lueur des développements relatifs à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, nous pouvons retenir que **les dispositions relatives à la discipline parlementaire dans le Règlement sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées.**

La discipline parlementaire est indispensable au bon fonctionnement d'un parlement : le désordre et le trouble affectant le travail des députés mettraient en péril la bonne réalisation de ses missions constitutionnelles. La Chambre doit pouvoir, pour fonctionner, réagir aux comportements perturbateurs. Dans la poursuite de ces finalités, le Règlement prévoit un ensemble de mesures et de sanctions de manière claire et détaillée, offrant la possibilité aux instances de la Chambre d'apporter une réponse graduée, proportionnelle à la gravité du trouble occasionné. La procédure suivie offre également des garanties adéquates, en vue de prévenir tout abus dans l'exercice de ce pouvoir de sanction, en particulier à l'égard de la minorité.

L'examen de la pratique montre également que ces dispositions sont appliquées avec prudence et mesure, les députés jouissant d'une grande protection de leur liberté d'expression, tout en témoignant un respect spontané de la discipline. Les quelques « rappels à l'ordre » ou « retraits de parole » examinés montrent généralement une prudence et une gradation des avertissements et des mesures prises par le Président, manifestation de la proportionnalité en pratique.

En conclusion, la discipline parlementaire telle qu'elle est encadrée et mise en œuvre par la Chambre des Députés semble conforme aux articles 23 et 37 de la Constitution, en ce que les limites qui sont apportées à la liberté d'expression des députés respectent le contenu essentiel de cette liberté publique, poursuivent un but d'intérêt général et de protection des droits d'autrui, et sont nécessaires et proportionnées dans une société démocratique.

6.3 – La conformité à l'article 19 consacrant le principe de légalité pénale

Le principe de légalité pénale, ou principe de légalité des délits et des peines, est consacré par l'article 19 de la Constitution.

Ce principe signifie que toute infraction pénale doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, **dans la loi.**

Le principe exige également que la loi pénale soit **claire, prévisible et accessible**, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.

6.3.1 – Les incertitudes quant à l'application du principe de légalité pénale à la discipline parlementaire

Lors des discussions relatives à l'actuel article 68 de la Constitution, le Conseil d'État a partagé ses préoccupations quant au **respect du principe de légalité pénale dans l'hypothèse où le statut des fonctionnaires de la Chambre serait réglé par le Règlement de la Chambre et non par la loi**¹³⁶.

La Cour constitutionnelle estime en effet que le principe de légalité pénale peut trouver application au regard des sanctions disciplinaires infligées aux fonctionnaires¹³⁷ : à suivre le raisonnement du Conseil

¹³⁶ Proposition de révision des Chapitres IV et Vbis de la Constitution du 31 août 2021, [doc. parl. n° 7777¹](#), Avis du Conseil d'État du 16 juillet 2021, pp. 2-5.

¹³⁷ Cour Constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07. Aussi sur la discipline d'un membre de la force publique, Cour constitutionnelle, 12 décembre 2014, arrêt n° 115/14. Les décisions relatives au principe de légalité pénale sont toutes mentionnées dans M. THEWES, *La nouvelle constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023, pp. 96 et s.

d'État, inscrire la discipline des fonctionnaires dans le Règlement de la Chambre serait contraire au principe de légalité pénale. Nous ne partageons pas cette analyse, au vu des développements de la partie 6.1.

Cela étant, **la discipline parlementaire n'est pas la discipline des fonctionnaires et rien n'indique que le principe de légalité pénale pourrait être invoqué au regard de la discipline des députés.**

Au niveau du droit européen, la Cour européenne des droits de l'homme n'a jamais qualifié une sanction disciplinaire à l'égard d'un parlementaire de « peine » et n'a jamais retenu l'application du principe de légalité pénale à la matière. Au contraire, la déchéance d'un député de son mandat parlementaire, la destitution d'un Président de la République ou encore la suspension des droits à pension infligée à un fonctionnaire à l'issue d'une procédure disciplinaire n'ont pas été considérées comme des « peines », ce qui exclut l'application du principe de légalité pénale¹³⁸.

Par ailleurs, si la discipline parlementaire emprunte des termes à la matière pénale, elle ne poursuit pas, à tout le moins à titre principal, une finalité répressive : elle n'a pas pour objectif de punir toute transgression aux prescriptions du Règlement. La discipline des députés a pour finalité essentielle de permettre le bon fonctionnement de la Chambre, en particulier la bonne tenue des débats parlementaires, ce qui s'éloigne assurément de la finalité première d'une sanction pénale. La faible sévérité de la sanction disciplinaire est également un élément de distinction avec le pénal.

Enfin, nous notons que c'est une question inexplorée par la doctrine, la discipline parlementaire n'ayant vraisemblablement jamais été étudiée sous cet angle.

Il est donc tout à fait incertain que le principe de légalité pénale puisse trouver application au regard de la discipline parlementaire. Quand bien même serait-il applicable, une analyse succincte montre que les dispositions du Règlement en la matière se conforment aux prescriptions, quant au fond, de l'article 19 de la Constitution.

6.3.2 – La conformité de la discipline parlementaire aux exigences du principe de légalité pénale

6.3.2.1 – Un comportement et une sanction « prévus par la loi »

Le principe de légalité pénale implique, en premier lieu, **que l'infraction et sa sanction soient prévues dans la loi.**

Sur cet aspect, nous renvoyons aux développements de la partie 5.1. quant à l'articulation de l'article 68 de la Constitution avec la réserve légale. Nous pouvons en retenir que pour autant que le Règlement intervienne aux fins d'organisation et de fonctionnement de la Chambre, et dans la mesure où il ne s'adresse qu'aux députés, au personnel ou à ceux qui se trouvent dans les locaux de la Chambre, le Règlement peut intervenir dans un domaine réservé à la loi, en l'occurrence, prévoir la sanction disciplinaire des députés.

6.3.2.2 – La précision, la clarté et la prévisibilité de la sanction disciplinaire

Le principe de légalité pénale implique également « la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés »¹³⁹. Cependant, la Cour constitutionnelle admet que le droit disciplinaire tolère dans la formulation des comportements illicites une certaine marge d'indétermination, à condition que des critères logiques, techniques et d'expérience professionnelle permettent de prévoir avec une sûreté suffisante la conduite incriminée¹⁴⁰.

Au sujet du degré de précision des dispositions relatives à la discipline parlementaire, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé l'exigence de prévisibilité et de précision de la loi dans l'affaire *Karácsony*¹⁴¹. La Cour a néanmoins admis que le niveau de précision exigé dépendait du domaine couvert mais aussi du statut des destinataires, se montrant plus exigeante à l'égard des professionnels, habitués à faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier. C'est le cas des parlementaires :

¹³⁸ Ces exemples sont issus du [Guide sur l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme](#), de la Cour européenne des droits de l'homme, mis à jour le 28 février 2025.

¹³⁹ Cour constitutionnelle, 12 décembre 2014, arrêt n° 115/14.

¹⁴⁰ Cour Constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07.

¹⁴¹ Cour EDH (Gde Ch.), 17 mai 2016, *Karácsony et autres contre Hongrie*, n° 42461/13 et 44357/13, § 122.

*« La spécificité de son mandat fait **qu'un parlementaire n'est pas censé ignorer les règles disciplinaires qui visent à garantir le bon fonctionnement de son institution.** Il est inévitable que de telles règles soient quelque peu vagues (« comportement gravement offensant ») et donnent matière à interprétation dans la pratique parlementaire. Des règles similaires à celles en vigueur en Hongrie existent dans de nombreux États européens et elles aussi sont libellées en termes tout aussi vagues (...). **La Cour estime que, députés de profession, les requérants devaient être en mesure de prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences susceptibles de découler de leur comportement, alors même que la disposition litigieuse n'avait jamais été appliquée auparavant** ».*

Au vu de ces développements, nous pouvons considérer que les dispositions relatives à la discipline parlementaire contenues dans le Règlement, en ce qu'elles détaillent à la fois la panoplie de comportements fautifs et les sanctions correspondantes, sont suffisamment précises pour permettre aux députés d'apprécier les conséquences de leurs actes.

En conclusion, pour autant que l'article 19 de la Constitution puisse être invoqué à l'égard de la discipline parlementaire, les dispositions contenues dans le Chapitre 9 du Titre I du Règlement de la Chambre se conforment, quant au fond, aux exigences du principe de légalité pénale.

Au vu de l'ensemble de ces considérations, il faut retenir que les dispositions relatives à la discipline parlementaire contenues dans le Règlement de la Chambre sont conformes à la Constitution.

Une telle affirmation résulte d'une lecture combinée des articles 68 et 37 de la Constitution, permettant de préserver l'autonomie parlementaire de la Chambre dans la détermination et la mise en œuvre des règles indispensables à son bon fonctionnement, tout en maintenant, quant au fond, la portée de l'article 37 dans la protection des libertés publiques.

Il en résulte précisément que :

- Si, par principe, la limitation des libertés publiques des individus doit faire l'objet d'une loi formelle (condition de forme exigée par l'article 37), **par exception, lorsque la limitation des libertés publiques concerne le mode de fonctionnement et l'organisation de la Chambre et qu'elle vise les députés, le personnel ou ceux qui se trouvent dans les locaux de la Chambre, l'article 68 exige qu'elle figure dans le Règlement de la Chambre ;**
- Quant au fond, les dispositions du Règlement doivent respecter les conditions de l'article 37 de la Constitution. **En l'occurrence, les limitations apportées à la liberté d'expression des députés par la discipline parlementaire doivent, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaires dans une société démocratique et répondre à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.** À la lumière de la jurisprudence de la Cour EDH en la matière, les dispositions du Règlement contenues dans le Chapitre 9 du Titre I se conforment à ces critères.

7 – Conclusion générale

En conclusion, la discipline parlementaire à la Chambre des Députés est respectueuse tant de la Convention européenne des droits de l'homme que de la Constitution.

Le Chapitre 9 du Titre I du Règlement de la Chambre des Députés a été réformé en profondeur en 2023, afin de se conformer aux exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces dispositions offrent un cadre procédural clair et équilibré, protecteur des droits du député mis en cause, permettant la mise en œuvre de sanctions disciplinaires mesurées, lorsqu'un député adopte un comportement portant atteinte au bon fonctionnement de l'institution.

Le Chapitre 9 du Titre I du Règlement de la Chambre s'inscrit également dans une articulation harmonieuse des dispositions de la Constitution, préservant l'autonomie parlementaire et la séparation des pouvoirs, tout en constituant une limitation nécessaire et proportionnée à la liberté d'expression des députés lorsqu'ils perturbent gravement les travaux parlementaires.

Les enseignements dégagés par la présente recherche sont à retenir dans le cadre de réflexions quant à « l'éventuelle introduction d'un code de déontologie qui contiendrait des lignes directrices concernant le comportement des députés non seulement au sein de la Chambre des Députés et dans l'exercice de leur mandat mais également en dehors de l'exercice de leur mandat », qui ont motivé la demande de recherche de la part de la Conférence des Présidents.

Ces enseignements appellent à la prudence dans toute modification éventuelle du champ d'application de la discipline parlementaire pour préserver le constat de conformité à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Constitution que nous avons posé, en particulier au regard des considérations suivantes :

- la liberté d'expression des élus du peuple jouit d'un haut degré de protection ;
- la discipline parlementaire, si elle constitue une ingérence à la liberté d'expression des députés, **poursuit la finalité légitime de préserver le bon fonctionnement du Parlement**, en particulier la bonne tenue du débat parlementaire, en vue de la réalisation de ses missions constitutionnelles ;
- la discipline parlementaire, **en ce qu'elle relève de l'organisation et du fonctionnement de la Chambre, figure dans le Règlement de la Chambre et non pas dans une loi formelle** ; en dehors de cette exception limitée prévue par l'article 68 de la Constitution, toute ingérence dans l'exercice des libertés publiques des députés devrait faire l'objet d'une loi formelle.

Enfin, les limites de la discipline parlementaire sont à apprécier en relation avec les limites de l'immunité parlementaire : les comportements des députés, lorsqu'ils ne constituent pas « des opinions et des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions », ne relèvent pas de l'irresponsabilité parlementaire et peuvent être appréciés selon le droit commun.

8 – Bibliographie sélective

- Assemblée nationale**, *L'Assemblée nationale dans les institutions françaises*, Fiches de synthèse, juin 2007.
- BESCH M.**, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, 2^e éd., Promoculture Larcier, 2026.
- BODRY A.**, *Le Luxembourg, son régime politique et ses institutions – historique, état des lieux et perspectives*, Éditions Paul Bauler, 2024.
- CHAMONTIN E.**, *Essai sur la discipline parlementaire dans les assemblées législatives, principalement en France, de nos jours : thèse pour le doctorat*, Université d'Aix-Marseille, 1903, [consultable en ligne](#), BnF Gallica.
- CLARENNE J., ROMAINVILLE C.**, « La légalité face à l'autonomie des assemblées parlementaires et des gouvernements », in DETROUX L., EL BERHOUMI M. et LOMBAERT B. (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril ?*, Larcier, 2019, p. 423-476.
- COHEN-JONATHAN G.**, « Article 10 », in PETTITI L.-E., DECAUX E., IMBERT P.-H. (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, 2^e éd., Economica, 1999.
- Conseil d'État**, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2006.
- DELPEREE F., THEWES M.**, *Droit constitutionnel du Grand-Duché de Luxembourg*, Bruylant, 2025.
- LE DIVELLEC A., DE VILLIERS M.**, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 14^e éd., Dalloz.
- DRZEMCZEWSKI A., GIAKOUMOPOULOS Ch.**, « Article 13 », in PETTITI L.-E., DECAUX E., IMBERT P.-H., *La Convention européenne des droits de l'homme, Commentaire article par article*, Economica, 2^e éd., 1999.
- DUMONT H., HOREVOETS Ch.**, « L'interprétation des droits constitutionnels », in VERDUSSEN M. et BONBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique, Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et de la Cour de cassation*, Vol. 1, Bruylant, 2011, p. 147.
- FARGEAUD B.**, « Le contrôle juridictionnel des sanctions visant les parlementaires et la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA*, 2023, p. 961.
- FASQUELLE D.**, « Discipline et indiscipline parlementaires : et si la démocratie avait besoin des deux à la fois ? », in DAVANSANT F., LOUIS A. et THUMEREL I. (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 15.
- GERKRATH J.**, « Compétence et recevabilité des questions préjudicielles », *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg, 1997-2007*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 3.
- GUERIN-BARGUES C.**, *Immunités parlementaires et régime représentatif : l'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis)*, LGDJ, 2011.
- JAN P.**, *Les assemblées parlementaires françaises*, La documentation française, 2005.
- KERLEO J.-F.** (dir.), *Règlement de l'Assemblée nationale commenté*, LGDJ, 2022.
- HUTIER S.**, *Le contrôle de la procédure parlementaire par le Conseil constitutionnel*, Institut Universitaire Varenne, 2016.
- LEJEUNE Y.**, *Droit constitutionnel belge*, 4^e éd., Larcier, 2021.
- LOESCH A.**, « Le pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 41 ;
- MARTIN A.**, *Le président des assemblées parlementaires sous la V^e République*, LGDJ, 1996.
- PESCATORE P.**, *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, 1960, mis à jour en 1978.
- PIERRE E.**, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 5^e éd., Librairies-imprimeries réunies, 1924.
- THEWES M.**, *La nouvelle constitution luxembourgeoise annotée*, Larcier, 2023.

- TOULEMONDE G.**, « Les sanctions applicables aux parlementaires », in DAVANSANT F., LOUIS A. et THUMEREL I. (dir.), *Discipline et indiscipline parlementaires*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2020, p. 69.
- STEICHEN A.**, « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg, 1997-2009*, Pasirisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.
- SUDRE F.**, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 15^e éd., PUF, 2021.
- VAN DER HULST M., MUYLLE K.**, *Le Parlement fédéral, Composition, organisation et fonctionnement*, Larcier, 2021.
- VAN DROOGHENBROECK S., RIZCALLAH C.**, « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », in PICOD F., et VAN DROOGHENBROECK S. (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017.
- VELU J.**, *Droit public, Tome premier, Le statut des gouvernants*, Bruylant, 1986.
- VERDUSSEN M.**, *Justice constitutionnelle*, 2^e éd., Larcier-Intersentia, 2024.
- VINCENT R.**, « À propos du phénomène de bordélisation de la séance parlementaire : Retour sur l'(in)utilité du droit parlementaire disciplinaire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 138, 2024, p. 307.
- WACHSMANN P.**, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017.



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

Cellule scientifique

