



COMMISSION FÉDÉRALE DE DÉONTOLOGIE

Avis 2016/1 du 14 décembre 2016

1. En séance plénière du 13 octobre 2016, la Chambre des représentants a décidé de soumettre une demande à la Commission fédérale de déontologie conformément à l'article 4, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie. Cette disposition se lit comme suit :

« La Commission a pour mission de formuler des avis ou des recommandations à caractère général, à l'exclusion de cas particuliers visant nommément un ou plusieurs mandataires publics, en matière de déontologie et d'éthique et de conflits d'intérêts, d'initiative, sur la base d'une demande signée par au moins un tiers des membres du Sénat ou sur la base d'une demande signée par au moins cinquante membres de la Chambre des représentants. ».

2. La demande a été transmise par le président de la Chambre des représentants, M. Siegfried Bracke, au président de la Commission fédérale de déontologie le 9 novembre 2016. Conformément à l'article 8, alinéa 5, du Règlement d'ordre intérieur de la Commission fédérale de déontologie du 8 septembre 2016, la Commission rend son avis dans les soixante jours de la saisine.

3. La demande porte sur les deux questions suivantes :

« 1. la Commission de déontologie peut-elle fournir à la Chambre des représentants une proposition quant à une possible sanction échelonnée en réaction à des propos déplacés, irrespectueux, discourtois ou indécents tenus dans le cadre des débats parlementaires (et enregistrés ou non), dans laquelle plusieurs options de sanctions sont créées allant de la plus légère à la plus lourde ?

2. Est-il préférable d'inscrire ces sanctions dans le Règlement de la Chambre ou dans le code de déontologie pour les parlementaires ? ».

Sur la recevabilité de la demande

4. Aux termes de l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie, la Commission rédige, au plus tard trois mois après son installation, un projet de Code de déontologie (alinéa 1^{er}). Ce code doit être approuvé par la loi et est applicable aux mandataires publics fédéraux, à l'exception des membres de la Chambre et du Sénat, auxquels s'applique un code de déontologie adopté, respectivement, par chaque Assemblée (alinéa 2).

5. La Commission fédérale de déontologie a adopté le projet de Code de déontologie le 28 septembre 2016.

6. Le 20 octobre 2016, une proposition de loi portant modification de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie en vue d'y insérer le Code de déontologie des mandataires publics (DOC 54 2098) a été déposée par M. Siegfried Bracke. L'article 2 de la proposition de loi dispose que l'intitulé de la loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie est complété par les mots « et contenant le Code de déontologie des mandataires publics ».

7. L'article 5, § 3, du projet de Code de déontologie précise que la Commission fédérale de déontologie rend ses avis et recommandations sur la base du Code de déontologie (alinéa 1^{er}). « Lorsqu'elle rend un avis ou formule une recommandation aux membres du Sénat ou de la Chambre des Représentants, elle le fait sur la base des codes de déontologie de chaque assemblée respectivement, du présent Code de déontologie et sur la base du droit pertinent » (alinéa 2).

8. Le projet de Code de déontologie qui détermine les dispositions légales et réglementaires sur la base desquelles la Commission fédérale de déontologie rend un avis ou formule une recommandation n'étant pas encore approuvé par la loi, la question de la compétence de la Commission pour exercer sa mission pourrait se poser.

9. Toutefois, en l'espèce, la compétence de la Commission dérive directement de l'article 4, § 2, de la loi du 6 janvier 2014 portant création de la Commission fédérale de déontologie. Cette disposition n'ayant été soumise à aucune réserve, elle est entrée en vigueur le 10 avril 2014. La Commission est donc compétente pour formuler un avis sur la base de la législation en vigueur, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants adopté le 19 décembre 2013 ainsi que des principes généraux de déontologie. Partant, la demande est recevable.

Sur le fond

10. La demande d'avis adressée à la Commission fédérale de déontologie porte sur l'élaboration d'une proposition quant à des possibles sanctions et à l'endroit le plus approprié pour inscrire ces dernières. La question qui se pose est celle de savoir s'il appartient à la Commission d'élaborer l'arsenal répressif d'un droit disciplinaire spécifique.

a) Les bases légales

11. La Commission fonde son avis sur le Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants adopté le 19 décembre 2013, la législation pertinente et les principes généraux de déontologie. Ces principes peuvent notamment être inférés des règlements et codes de déontologie nationaux, étrangers et européens ; ceux-ci ont été transposés par la Commission dans le projet de Code de déontologie transmis à la Chambre des représentants pour adoption et qui fait aujourd'hui l'objet de la proposition de loi précitée déposée par M. Siegfried Bracke le 20 octobre 2016.

12. L'article 2, alinéa 2, du Code de déontologie des membres de la Chambre des représentants dispose que les membres de la Chambre des représentants exercent leur fonction dans le respect notamment des principes de dignité et de responsabilité ainsi que dans le souci de la réputation du Parlement.

b) L'immunité parlementaire

13. L'article 58 de la Constitution énonce le principe de l'immunité parlementaire : « Aucun membre de l'une ou l'autre chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. ».

14. Les cours, tribunaux et organes disciplinaires ne sont donc pas compétents pour ouvrir une instruction ou se prononcer sur des litiges résultant d'une opinion exprimée ou un vote par un parlementaire dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, « les parlementaires restent soumis aux sanctions disciplinaires internes, que peuvent leur imposer les organes compétents de leur assemblée conformément au règlement »¹.

c) Les règles de conduite des parlementaires

15. Dans la plupart des pays européens, sur la base des régimes disciplinaires internes du Parlement lui-même, des mesures disciplinaires sont applicables aux parlementaires qui ont un comportement perturbateur dans l'enceinte parlementaire, qui troublent les travaux, qui portent atteinte à l'ordre ainsi qu'à la dignité du Parlement. Ainsi, des paroles ou des propos déplacés qui constituent un affront à la dignité humaine, des invectives politiques gratuites qui débordent sur le plan personnel et portent atteinte au droit au respect de la vie privée peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires.

16. Les mesures disciplinaires peuvent être : le rappel à l'ordre, l'avertissement, le retrait du droit de parole, l'exclusion temporaire de la séance, la présentation d'excuses. Dans certains cas, des sanctions pécuniaires, en ce compris la réduction temporaire des émoluments du parlementaire concerné, sont prévues. L'autorité habilitée à infliger des sanctions disciplinaires peut être le président du Parlement, responsable de l'autorité et de la discipline au sein de celui-ci. On peut aussi envisager que les pouvoirs disciplinaires soient partagés entre le président et le Parlement ou un autre organe de celui-ci, par exemple le Bureau ou une commission compétente. Enfin, tout parlementaire frappé de mesures disciplinaires doit pouvoir bénéficier de voies de recours, sous la forme par exemple d'une procédure interne de contestation. Des garanties procédurales doivent également être envisagées.

17. A titre d'exemple et de comparaison, on aura égard aux règlements de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Parlement européen. De part et d'autre, il est précisé que le comportement des membres doit être « courtois, poli et respectueux les uns des autres », « être inspiré par le respect mutuel » et respecter « la dignité » de l'institution. L'attachement au droit à la liberté d'expression est également réaffirmé, tout en rappelant que toute personne qui exerce la liberté d'expression assume également des devoirs et des responsabilités.

¹ Voy. CHAMBRE DES REPRESENTANTS, « L'irresponsabilité parlementaire (freedom of speech) », in *Précis de droit parlementaire*, Service juridique, mai 2015, p. 17.

d) La liberté d'expression des parlementaires

18. L'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie* de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 17 mai 2016 est le plus récent en la matière (voyez, dans le même sens, l'arrêt *Szanyi c. Hongrie* du 8 novembre 2016). Les passages pertinents se lisent comme suit :

19. « Dans sa jurisprudence, la Cour a constamment souligné l'importance de la liberté d'expression des parlementaires, vecteurs par excellence du discours politique. 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 (*Piermont c. France*, arrêt du 27 avril 1995, § 76, *in fine*). Ces principes ont été confirmés dans un certain nombre d'affaires relatives à la liberté d'expression de membres de parlements nationaux ou régionaux (voir, entre autres : *Jerusalem c. Autriche*, arrêt du 27 février 2001, § 36 ; *Féret c. Belgique*, arrêt du 16 juillet 2009, § 65 ; *Otegi Mondragon c. Espagne*, arrêt du 15 mars 2011, § 50). » (§ 137).

20. « Il ne fait aucun doute que tout propos tenu dans l'enceinte parlementaire appelle un haut degré de protection. Dans une société démocratique, le Parlement est un lieu unique de débat qui revêt une importance fondamentale. La règle de l'immunité parlementaire, notamment, atteste ce haut degré de protection. » (*Karácsony et autres c. Hongrie*, § 138).

21. « Si la liberté des débats parlementaires est d'une importance fondamentale dans une société démocratique, elle ne revêt pas un caractère absolu. L'exercice de la liberté d'expression au Parlement comportant des « devoirs et responsabilités », comme indiqué à l'article 10, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, un Parlement peut, sans méconnaître cette disposition, réagir lorsque l'un de ses membres adopte un comportement perturbateur entravant le fonctionnement normal de l'organe législatif. Autant le principe universellement reconnu de l'immunité parlementaire confère à la liberté d'expression parlementaire une protection accrue mais non absolue, autant certaines restrictions à cette liberté dans l'enceinte parlementaire – fondées sur la nécessité de veiller au bon ordre des travaux parlementaires – doivent elles aussi passer pour justifiées. » (*ibid.*, § 139).

22. « L'État a une très faible latitude pour encadrer la teneur des propos tenus au sein du Parlement, même si une certaine dose de réglementation peut passer pour nécessaire afin de faire échec à des moyens d'expression tels que des appels directs ou indirects à la violence. » (*ibid.*, § 140).

23. « Il est incontestable que le fonctionnement efficace du Parlement est une valeur essentielle à une société démocratique et que, dès lors, 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. » (*ibid.*, § 141).

24. « Si l'article 10, § 2, de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours politique ou de questions d'intérêt général, il ne peut être fait usage de cette liberté d'une façon qui nuise au bon fonctionnement de cette institution. » (*ibid.*, § 144).

25. « Dans la grande majorité des États contractants, les propos ou comportements déplacés et nuisibles au bon déroulement de la procédure parlementaire sont sanctionnés. On peut en déduire que, malgré certaines différences tenant à la nature et à l'ampleur des mesures disciplinaires, les

États membres reconnaissent généralement la nécessité de règles destinées à sanctionner les propos ou comportements déplacés dans l'enceinte parlementaire. » (*ibid.*, § 145).

Appréciation de la Commission

26. Des « propos déplacés, irrespectueux, discourtois ou indécents » tenus dans le cadre des débats parlementaires ne peuvent en principe faire l'objet de sanctions pénales sans porter atteinte à la liberté d'expression.

27. En application de l'article 45 du Règlement de la Chambre des représentants qui interdit « toute attaque personnelle », de tels propos, s'ils sont établis, pourraient faire l'objet de mesures disciplinaires, dans les conditions et les limites compatibles avec le droit à la liberté d'expression des parlementaires. Des dispositions similaires existent dans le Règlement du Sénat.

28. Les sanctions disciplinaires telles qu'elles figurent aux articles 62 à 66 du Règlement de la Chambre des représentants paraissent suffisantes et adéquates. La Commission ne voit aucune raison d'ajouter d'autres sanctions au mécanisme existant. Par ailleurs, les sanctions disciplinaires peuvent être inscrites soit dans le Règlement de la Chambre des représentants, soit dans le Code de déontologie de la Chambre des représentants.

29. Si les propos litigieux constituent des insultes ou des injures racistes, xénophobes et/ou sexistes, il importerait d'examiner l'application éventuelle des lois suivantes :

- la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie (modifiée par la loi du 10 mai 2007 et la loi du 17 août 2013) ;
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ;
- la loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination.

30. Pour ce qui est des dispositions pénales, nous sortons du cadre des compétences déontologiques de cette Commission. Le cas échéant, il convient également de suivre la procédure de levée de l'immunité parlementaire. Mais il convient aussi d'indiquer que dans un État de droit régi par la séparation des pouvoirs, l'expression d'une opinion par un parlementaire au cours d'un débat parlementaire ne peut entraîner des poursuites pénales que dans des cas très exceptionnels et ce même si la teneur de l'opinion exprimée peut constituer une infraction (comme par exemple la diffamation).

31. Il convient, en outre, de souligner que des propos considérés comme « déplacés, irrespectueux, discourtois ou indécents » par les uns, peuvent être considérés comme l'expression d'une opinion par les autres. Une lecture des Annales de la Chambre nous apprend que des déclarations ont parfois été consignées comme des « incidents », alors que par la suite, elles furent considérées comme l'expression de droits fondamentaux. Une certaine réserve s'impose dès lors. Par ailleurs, l'opinion publique et la presse, en relayant les déclarations faites à la Chambre, sanctionneront peut-être politiquement les déclarations réellement déplacées, irrespectueuses, discourtoises ou indécentes.

32. Enfin, la Commission estime qu'il est opportun d'insister également sur la prévention et de poser la question de savoir comment un parlementaire, qui a pourtant été élu par une partie de la population et qui fait généralement aussi partie d'un parti, en arrive à se laisser aller à « des propos déplacés, irrespectueux, discourtois ou indécents » qui n'expriment aucune opinion mais qui manifestent un manque de dignité et de responsabilité. La Commission part du principe qu'un représentant de la Nation ne tient pas ce genre de propos, à moins qu'il ne soit plus maître de ses déclarations.

33. Un député peut perdre temporairement le contrôle de ses propos sous l'effet d'une colère aveugle ou suite à l'absorption d'alcool ou d'autres substances. Il faut éviter que les députés apparaissent à la Chambre et participent aux débats dans de tels états. Un état de colère aveugle peut avoir différentes causes. Au cours des débats, le président de la Chambre veillera à ce que les membres retrouvent leur calme et invoquera si nécessaire ses pouvoirs en matière de maintien de l'ordre pour redonner aux débats un minimum de sérénité.

34. Dans le souci de faire respecter les principes de déontologie, la Commission insiste fortement pour que la participation aux débats parlementaires soit soumise à des règles plus strictes pour les membres qui seraient sous l'emprise de l'alcool ou d'autres substances. La Commission estime que le fait de participer à des débats ou à des votes en état d'ébriété est contraire à la déontologie applicable aux membres de la Chambre. Il convient dès lors d'élaborer une procédure visant à constater, le cas échéant, de tels états. Dans pareil cas, le membre concerné pourrait être exclu des débats et des votes en cours de réunion. Les « propos déplacés, irrespectueux, discourtois ou indécents » pourront ainsi sans doute être évités.

35. La Commission estime par ailleurs inacceptable que l'état d'ébriété soit acquis dans l'enceinte même de la Chambre. La Commission rappelle à cet égard qu'à l'heure actuelle, la consommation d'alcool est déjà totalement interdite ou du moins strictement limitée dans bon nombre de lieux de travail. Si ce genre de disposition est important pour assurer la bonne exécution de simples tâches, elle l'est tout autant, sinon plus, pour l'exercice de l'une des missions les plus importantes au sein de la Nation, à savoir le contrôle du pouvoir exécutif et la création de la loi.