

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2004-2005

12 MAI 2005

PROPOSITION DE MODIFICATION DU RÈGLEMENT

DU PARLEMENT INSÉRANT UN ARTICLE 71 BIS
DÉPOSÉE PAR **MM. RICHARD MILLER ET JEAN-LUC CRUCKE.**

TABLE DES MATIÈRES

DEVELOPPEMENTS	3
1 Consultations juridiques commandées par le Parlement de la Communauté française	3
1.1 L'étude du Professeur VERDUSSEN	3
1.1.1 Une mesure disciplinaire est-elle possible ?	3
1.1.2 Un parlementaire jouit-il d'une liberté d'expression absolue ?	4
1.1.3 Comment articuler la mesure disciplinaire et la mesure pénale ?	5
1.1.4 Quelles garanties entourent la mesure disciplinaire ?	5
1.2 L'étude du Professeur UYTENDAELE	6
1.2.1 « les propos »	6
1.2.2 Les normes de référence	6
1.2.3 La sanction	7
 COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE	 8
 PROPOSITION DE MODIFICATION DU REGLEMENT DU PARLEMENT INSERANT UN ARTICLE 71 BIS	 9

DEVELOPPEMENTS

Un représentant du Front National (FN) siégeant au sein du Parlement de la Communauté française aurait, d'après les articles de presse, tenu des propos traduisant sa volonté d'attenter à la sécurité physique d'un journaliste de la RTBF. Une telle attitude dans le chef d'un parlementaire est inadmissible, à fortiori s'il siège au sein de l'assemblée ayant, de par la constitution, une responsabilité vis-à-vis de la presse, et tout particulièrement vis-à-vis de la RTBF en tant que service public.

Par ailleurs, l'élu du FN, comme tout parlementaire a prêté le serment l'engageant à respecter la constitution. Celle-ci garantit, dans notre démocratie, la liberté de la presse.

Afin de faire face à ce genre d'excès, il importe que le Règlement de notre Assemblée soit adapté en conséquence.

1 Consultations juridiques commandées par le Parlement de la Communauté française

L'auteur de la présente proposition a pris connaissance, avec intérêt, des deux consultations juridiques qui ont été commandées par le Parlement de la Communauté française, à savoir la consultation rendue par le Professeur Marc VERDUSSEN de l'Université catholique de Louvain, ainsi que celle de Marc UYTENDAELE, avocat et Professeur à l'Université libre de Bruxelles.

L'auteur de la présente proposition se réjouit de ce que ces deux études viennent légitimer le dépôt de sa proposition de modification du règlement du Parlement.

Le contexte juridique étant éclairé par ces deux consultations, l'auteur de la présente proposition reprendra brièvement le contenu de celles-ci, fera part de ses remarques et observations, et proposera enfin une nouvelle version de la modification qu'il propose au règlement du Parlement.

1.1 L'étude du Professeur VERDUSSEN

Le Professeur Marc VERDUSSEN livre au Parlement de la Communauté française une étude juridique minutieuse du statut de parlementaire et des mesures qui peuvent être prises à son encontre par l'assemblée parlementaire à laquelle il appartient.

Le Professeur VERDUSSEN commence par rappeler la « *summa divisio* » qui doit être faite en matière de mesures qui peuvent être prises au travers du règlement d'une assemblée parlementaire : mesures d'ordre d'une part, mesures disciplinaires d'autre part.

Le Professeur établit ensuite une distinction intéressante entre, d'une part, les mesures disciplinaires qui peuvent être adoptées à l'encontre d'un parlementaire pour les comportements de celui-ci *dans* l'enceinte de l'assemblée, et, d'autre part, les mesures qui peuvent être prises à l'encontre de ce même parlementaire pour les comportements adoptés, cette fois, *en-dehors* de l'assemblée. Le Professeur VERDUSSEN note à cet égard que « *on s'accorde à considérer que des faits commis en dehors de l'exercice des fonctions concernées sont passibles de sanctions disciplinaires dès lors qu'ils sont de nature à compromettre la dignité de la fonction et, partant, à causer une offense à l'institution elle-même. Il en est ainsi dans la fonction publique. L'on comprendrait difficilement qu'un sort plus favorable soit réservé aux membres des assemblées parlementaires* » (page 7).

Le Professeur VERDUSSEN s'interroge ensuite sur la portée qu'il convient de donner à la présente proposition. Selon lui, celle-ci ne peut être interprétée que comme constituant une mesure disciplinaire qui s'apparenterait à un blâme.

L'auteur de la présente proposition confirme cette interprétation. Il reviendra toutefois, dans les développements qui suivent, sur la nature de la sanction à apporter.

Le Professeur VERDUSSEN pose enfin quatre questions auxquelles il apporte réponse.

1.1.1 Une mesure disciplinaire est-elle possible ?

Tout d'abord, à la question de savoir si une mesure disciplinaire est possible, le Professeur VERDUSSEN répond par l'affirmative. Cette sanction peut viser à la fois les comportements liés aux activités menées dans l'enceinte parlementaire, et ceux liés à des activités menées à l'extérieur de cette enceinte (dans les limites rappelées ci-dessus).

1.1.2 Un parlementaire jouit-il d'une liberté d'expression absolue ?

Le Professeur s'interroge ensuite sur l'étendue de la liberté d'expression du parlementaire. Il répond à cette question, sans ambiguïté, en affirmant le principe selon lequel cette liberté n'est absolue qu'à l'égard des opinions émises par le parlementaire dans l'enceinte parlementaire (article 58 de la constitution). En dehors de cette hypothèse, la liberté d'expression n'est pas absolue, elle « *comporte des devoirs et responsabilités qui justifient que des restrictions puissent y être apportées. Pas plus que les autres citoyens, les parlementaires n'échappent pas à cette règle. La jurisprudence le confirme clairement, tout en précisant que la liberté d'expression d'un élu du peuple revêt une importance particulière* » (page 15).

Parallèlement aux références citées par le Professeur VERDUSSEN, l'auteur de la présente proposition se réfère, également, à un arrêt rendu par la Cour d'Arbitrage en date du 7 février 2001 (arrêt n° 10/2001).

La Cour était saisie, par une ASBL périphérique au « *Vlaams Blok* », d'une demande d'annulation de la loi du 12 février 1999.

La loi dont question est celle qui, pour la première fois, instaurait un mécanisme par lequel le Conseil d'Etat recevait la compétence de suspendre la dotation publique à un parti politique pour les raisons suivantes :

« *Lorsqu'un parti politique par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats, ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, et par les protocoles additionnels à cette Convention en vigueur en Belgique, la dotation, qui en vertu du présent chapitre est allouée à l'institution visée à l'article 22 doit, si une chambre bilingue du Conseil d'Etat le décide, être supprimée dans les quinze jours par la commission de contrôle à concurrence du montant décidé par le Conseil d'Etat* ».

Les requérants ont invoqué, entre autres moyens, celui pris de la violation des dispositions garantissant la liberté d'expression.

La Cour d'Arbitrage a rejeté le moyen invoqué de la manière suivante :

« *B.4.8.1. Selon les parties requérantes, la mesure contient une limitation discriminatoire de la*

liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution.

La liberté d'expression est l'un des fondements d'une société démocratique. Elle est garantie tant par l'article 19 de la Constitution que par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ainsi que l'exprime la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une fraction quelconque de la population : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique (voy., notamment, les arrêts du 7 décembre 1976, Handyside c. Royaume-Uni, § 49 ; 23 septembre 1998, Lehideux et Isorni c. France, § 55, et 28 septembre 1999, Öztürk c. Turquie, § 64).

La mesure contestée prévoit la possibilité légale de priver un parti politique de dotation publique, pour un montant fixé ou pour une période déterminée, lorsqu'il montre « de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés [...] ». Il ne s'agit pas d'une mesure préventive. Elle ne soustrait pas les droits fondamentaux au débat politique (voy. supra B.4.7.2).

L'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 19.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques disposent du reste également que la liberté d'expression peut être soumise à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent, dans une société démocratique, des mesures nécessaires à la protection des objectifs explicitement mentionnés dans les dispositions conventionnelles précitées, telle par exemple la protection des droits d'autrui.

Enfin, l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« *Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.* »

Cette disposition permet notamment d'exclure

de la sphère de protection de la convention les abus de la liberté d'expression commis par des groupements ou des individus ».

Dans un autre attendu, la Cour d'Arbitrage a également adopté une position qui mérite, selon l'auteur de la présente proposition, d'être relevée dans le cadre de la problématique relative au contrôle qu'une assemblée parlementaire pourrait exercer sur ce qui est déclaré ou accompli par un de ses membres.

« B.4.7.2. L'emploi d'un terme aussi peu précis (même en tenant compte du correctif « montre de manière manifeste ») que le terme « hostilité » ne conduit pas nécessairement à l'arbitraire, sous cette réserve que l'interprétation d'un tel terme doit nécessairement y apporter des précisions.

Ce qui ressort de l'ensemble des travaux préparatoires est essentiellement la considération légitime selon laquelle une démocratie doit pouvoir se défendre avec énergie, et en particulier ne pas permettre que des libertés politiques, qui lui sont propres et qui la rendent vulnérable, soient utilisées afin de la détruire. Mais si la nature des principes en cause peut justifier ainsi des mesures radicales, elle commande en même temps que de telles mesures soient limitées à la protection du caractère démocratique du régime, et non étendues dans l'idée contestable que toute option politique adoptée par une démocratie ou par un ensemble de démocraties deviendrait de ce fait essentielle à la démocratie. Il importe par conséquent que les dispositions en cause soient interprétées strictement et non comme permettant de priver de moyens financiers (dont le législateur a reconnu la nécessité puisqu'il les a lui-même prévus en même temps qu'il a restreint la possibilité d'en obtenir d'autres) un parti qui aurait seulement proposé que l'une ou l'autre règle figurant dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans un de ses protocoles reçoive une interprétation nouvelle ou soit révisée, ou qui aurait émis des critiques sur les présupposés philosophiques ou idéologiques de ces instruments internationaux. L'« hostilité » ne peut se comprendre dans ce contexte que comme une incitation à violer une norme juridique en vigueur (notamment, une incitation à commettre des violences et à s'opposer aux règles susdites); il appartient en outre aux hautes juridictions dont dépend la mesure en cause de vérifier que l'objet de cette hostilité est bien un principe essentiel au caractère démocratique du régime. La condamnation du racisme et de la xénophobie constitue incontestablement un de ces principes car de telles tendances, si elles étaient tolérées, présenteraient, entre autres dangers, celui de conduire à discriminer certaines catégories de citoyens sous le rap-

port de leurs droits, y compris de leurs droits politiques, en fonction de leurs origines.

Si les termes de la loi attaquée devaient être interprétés plus largement, il faudrait conclure que le législateur aurait porté aux libertés et à la démocratie une atteinte disproportionnée au projet de les défendre, qui seul peut justifier la mesure prise » (1).

Pour l'auteur de la présente proposition, sans préjudice de la législation fédérale en matière de dotation publique des partis politiques, et sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales, il revient aussi aux assemblées parlementaires de veiller à ce qu'aucun de leurs membres ne commettent des actes ou ne tiennent des propos dont l'objet constituerait une hostilité à un principe essentiel au caractère démocratique de notre régime.

1.1.3 Comment articuler la mesure disciplinaire et la mesure pénale ?

Pour le Professeur VERDUSSEN, « le fait que le comportement soit pénalement réprimé n'empêche pas qu'il le soit également sur le plan disciplinaire » (page 17).

Le Professeur VERDUSSEN note que, dans ce cas, la question est de savoir si les poursuites pénales suspendent la procédure disciplinaire. Cette question doit, idéalement, être tranchée dans le texte du règlement qui fonde la prise de la mesure disciplinaire. En l'espèce, le Professeur souligne : « la proposition de Monsieur Miller semble (...) accréditer l'idée qu'une action pénale ne devrait pas être suspensive de l'audition parlementaire, ni de la publication du rapport » (page 17).

L'auteur de la présente proposition confirme cette interprétation.

1.1.4 Quelles garanties entourent la mesure disciplinaire ?

Le Professeur VERDUSSEN revient sur l'importance qu'il y a de formuler adéquatement le texte de la modification du règlement du Parlement, même s'il est vrai que le principe constitutionnel de la légalité des incriminations ne trouve pas à s'appliquer en matière disciplinaire. Il sera répondu à cette remarque ci-dessous.

Le Professeur rappelle également que cette incrimination ne peut porter que sur des « comportements qui sont de nature à compromettre la dignité de la fonction » (page 18). Il sera également

(1) C'est l'auteur de la présente proposition qui souligne.

répondu à cette remarque ci-dessous, tout comme il sera répondu à la remarque relative à la nature de la sanction.

Le Professeur rappelle, enfin, l'importance du respect des droits de la défense. A cet égard, il souligne que « l'audition dont il est question dans la proposition de Monsieur MILLER trouverait ici tout son sens. Elle ne serait plus une mesure de contrainte imposée à l'intéressé, mais deviendrait une mesure de protection qui lui serait offerte ». L'auteur de la présente proposition se rallie à cette remarque.

1.2 L'étude du Professeur UYTTENDAELE

Le Professeur UYTTENDAELE rappelle, pour commencer, les principes constitutionnels qui encadrent l'immunité parlementaire.

L'auteur de la présente proposition, qui se rallie bien entendu à ces considérations, renvoie à ce qui vient d'être exposé au sujet de la liberté d'expression, et à l'étude du Professeur UYTTENDAELE pour le reste (pages 2 à 4).

L'auteur de la consultation procède, ensuite, à une analyse minutieuse de la proposition de modification du règlement déposée et propose un certain nombre d'amendements.

1.2.1 « les propos »

Le Professeur UYTTENDAELE considère que l'emploi du terme propos risque de donner lieu à controverses, et propose par conséquent la formulation suivante : « *le bureau peut décider d'entendre un membre dont les actes, les écrits ou les paroles seraient de nature...* ».

L'auteur de la présente proposition se rallie à cette proposition.

1.2.2 Les normes de référence

Le Professeur UYTTENDAELE considère que la référence à la seule contrariété des actes, des écrits ou des paroles d'un député à la Constitution est réductrice.

Il propose ainsi que cette référence soit complétée d'autres, à savoir (page 7) :

— la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

— la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ;

— la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.

La référence faite à la loi du 16 juillet 1973 dite du « Pacte culturel » ainsi que celle faite à la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques semblent quelque peu excédentaires, et ne sont d'ailleurs pas reprises par l'auteur de la consultation dans la version globale amendée qu'il propose de la proposition de modification du règlement du Parlement.

Pour le reste, l'auteur de la présente proposition ne partage pas l'idée selon laquelle le champ d'application de l'article en projet doit être étendu.

Si l'idée peut légitimement être considérée comme séduisante, il convient toutefois de rappeler que la liberté d'expression d'un parlementaire est un droit auquel il ne peut être dérogé qu'avec prudence. Le Professeur VERDUSSEN le précisait d'ailleurs fort justement (voy. supra, point II, 1, b).

L'auteur de la présente proposition estime que ce principe doit d'autant plus être garanti qu'un parlementaire doit, par essence, pouvoir parfois critiquer la loi, en proposer des modifications, et ce bien entendu sans craindre une quelconque poursuite disciplinaire.

A cet égard, la référence aux lois des 30 juillet 1981 et 23 mars 1995 ne pose pas de difficulté, et l'auteur de la présente proposition se rallie à la proposition du Professeur UYTTENDAELE de les mentionner dans l'article en projet.

L'auteur de la présente proposition considère, par contre, qu'une référence générale à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas opportune. Il ne s'agit pas, ici, de légitimer, d'approuver ou de justifier les actes, écrits ou paroles qui seraient posés par des parlementaires en contradiction avec les principes essentiels et fondamentaux qui sont reconnus dans cette convention. Toutefois, la convention comporte un certain nombre de dispositions dont le champ d'application est tellement vaste qu'il pourrait s'avérer dangereux de prévoir, au travers de dispositions disciplinaires, qu'une assemblée parlementaire puisse sanctionner un de ses membres pour

des propos ou des actes qu'il aurait posés et qui pourraient s'analyser comme renfermant des idées contraires à certains des principes reconnus par la convention.

Aussi, l'auteur de la présente proposition est d'avis qu'il convient, conformément aux remarques émises par le Professeur UYTTENDAELE, de préciser davantage les normes de référence dont la violation par un député pourra donner lieu à l'application de la mesure en projet, mais que cette précision doit aller dans le sens de la limitation du champ d'application de la mesure en projet, plutôt que dans celui d'une extension dont on n'aperçoit quels pourraient en devenir les inconvénients sur le plan de la liberté d'expression du parlementaire ou sur celui de son devoir de réflexion et de proposition de modification de la législation existante.

L'auteur de la présente proposition est, dès lors, d'avis de limiter le champ d'application de la disposition en projet à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (interdiction de discrimination), aux articles 10 et 11 de la Constitution (principes d'égalité et de non discrimination), ainsi qu'aux législations des 30 juillet 1981 et 23 mars 1995 précitées.

Pour rappel, l'article 14 de la convention européenne dispose que :

« La jouissance des droits et libertés reconnus par la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

La gravité de la sanction et son caractère sérieux ne seront que renforcés si le texte qui les fonde a un champ d'application circonscrit par les principes les plus fondamentaux de notre droit. Un champ d'application trop large diluerait la mesure en projet et hypothèquerait sa mise en application.

1.2.3 La sanction

La considération ci-dessus explicitée est d'autant plus vraie que l'auteur de la présente proposition se rallie aux propositions émises par le Professeur UYTTENDAELE au sujet de la sanction à prévoir dans le texte en projet. L'audition, suivie d'un rapport public, du parlementaire à qui l'on reproche les actes, écrits ou paroles visés par le

texte en projet constitue, en effet, une sanction disciplinaire dont la sévérité est assez modérée. C'est la raison pour laquelle le Professeur UYTTENDAELE propose une sanction plus sévère : la possibilité, pour l'assemblée parlementaire, sur rapport de son bureau, de prononcer une diminution de 10 % de l'indemnité parlementaire pour une période n'excédant pas 6 mois.

L'auteur de la présente proposition avait d'emblée indiqué qu'il conviendrait, le cas échéant, d'augmenter la sévérité de la mesure en projet. La consultation juridique à laquelle il est ici fait référence prouve que cette option est juridiquement possible, voire même qu'elle serait souhaitable pour assurer le caractère efficient de la mesure en projet.

C'est la raison pour laquelle l'auteur de la présente proposition se rallie à la remarque émise par le Professeur UYTTENDAELE. L'auteur propose d'ailleurs d'augmenter encore la sévérité, toujours relative, de la mesure proposée par le Professeur, et ce en prévoyant que l'assemblée puisse prononcer une diminution de l'indemnité parlementaire de 25 % pour une période n'excédant pas 6 mois.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Dans l'éventualité où les propos d'un membre de l'Assemblée seraient manifestement contraires au serment parlementaire qu'il prête conformément à l'article 31 bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, le Bureau du Parlement peut prendre la décision d'entendre le membre visé.

Cette audition est indépendante de toute autre action qui serait introduite ou de mesures prises par une autorité (judiciaire, p.ex.).

Elle fait également l'objet d'un rapport qui est rendu public.

PROPOSITION DE MODIFICATION DU REGLEMENT DU PARLEMENT

INSERANT UN ARTICLE 71 BIS

Article unique

Au titre VI, « Dispositions diverses », chapitre V, « De la police du conseil et des tribunes » du règlement du Parlement, insérer un article 71 bis, rédigé comme suit :

Le Bureau peut convoquer aux fins d'être entendu un membre dont les actes, les écrits ou les paroles sont de nature à traduire une hostilité à l'égard des principes et règles de la démocratie tels que visés à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, aux articles 10 et 11 de la Constitution, dans la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, et dans la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.

A l'issue de l'audition, le bureau fait rapport à l'assemblée qui décide, selon les cas, de prendre l'une ou plusieurs des mesures suivantes : publication du rapport établi par le bureau, exclusion pour un terme d'un an de toutes les commissions auxquelles participe l'intéressé, diminution pouvant aller jusqu'à 25 % de l'indemnité parlementaire de l'intéressé pour une période n'excédant pas 6 mois.

La procédure prévue par le présent article est indépendante de toute autre procédure qui se déroulerait par ailleurs en raison des mêmes actes, écrits ou paroles.

Elle ne peut, par ailleurs, s'appliquer aux votes et opinions qui bénéficient de la protection inscrite à l'article 58 de la Constitution.

R . MILLER

J.L CRUCKE