



*Direction générale Bibliothèque,
Recherche et Documentation*

NOTE DE RECHERCHE

Liberté d'expression des parlementaires

[...]

Objet: Examen des sanctions disciplinaires pouvant être infligées par les parlements des États membres en raison d'une opinion exprimée ou de propos tenus par un député devant l'assemblée. Exposé des motifs pour lesquels des sanctions peuvent être infligées et recensement des cas d'application concrets les plus significatifs

[...]

Septembre 2017

[...]

PLAN

Synthèse.....	p.	1
Tableaux récapitulatifs.....	p.	25
Réponses au questionnaire.....	p.	31
Droit allemand.....	p.	91
Droit bulgare.....	p.	96
Droit espagnol.....	p.	102
Droit finlandais.....	p.	111
Droit français.....	p.	113
Droit hongrois.....	p.	120
Droit irlandais.....	p.	127
Droit italien.....	p.	136
Droit letton.....	p.	143
Droit polonais.....	p.	146
Droit du Royaume-Uni.....	p.	155
Droit tchèque.....	p.	163
Cour EDH et ACPE.....	p.	173

SYNTHÈSE

INTRODUCTION

1. La liberté d'expression des parlementaires s'inscrit dans la tradition juridique de tous les États membres. Elle se traduit par le fait que les parlementaires doivent être protégés, en leur qualité d'élus, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'enceinte parlementaire.
2. Cependant, cette protection ne signifie pas qu'un parlementaire, n'ayant pas respecté les règles de conduite au sein de son assemblée, ne puisse être sanctionné disciplinairement pour son comportement perturbateur.
3. La présente note vise la liberté d'expression des membres des Parlements nationaux des États membres sous deux aspects distincts. D'une part, le régime de sanctions disciplinaires infligées par ces Parlements à leurs membres pour les propos tenus dans leurs fonctions parlementaires et la mise en œuvre effective de celui-ci. D'autre part, la nature et l'étendue du contrôle du juge national sur les sanctions infligées.
4. Les recherches ont été menées en deux phases. Dans un premier temps, l'existence d'une réglementation, d'une pratique et/ou d'une jurisprudence pertinente a été vérifiée dans les ordres juridiques de tous les États membres (à l'exception de Chypre et Malte). En outre, le régime applicable à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après l'"APCE") a également été examiné. Sur la base de ces recherches, dont les résultats sont présentés dans les tableaux et les questionnaires figurant en annexe, il a été procédé, dans un second temps, à une sélection des ordres juridiques considérés comme représentatifs de l'éventail des solutions existantes ou envisagées dans les droits nationaux. Ces ordres juridiques¹ ont été retenus pour une étude plus approfondie et ont fait l'objet des contributions figurant après la présente synthèse qui en résume le contenu.

¹ Ont fait l'objet d'une étude approfondie les droits allemand, bulgare, espagnol, finlandais, français, hongrois, irlandais, italien, letton, polonais, du Royaume-Uni et tchèque ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

5. À cet égard, seront tout d'abord examinées les réglementations internes aux Parlements des États membres prévoyant un régime de sanctions disciplinaires et, en particulier, les motifs pour lesquels des sanctions peuvent être infligées (**I.**), ensuite les règles procédurales pertinentes (**II.**) et, enfin, la nature et l'étendue du contrôle juridictionnel sur les sanctions infligées à l'un de ses membres par le Parlement dans les différents ordres juridiques nationaux, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au contrôle desdites sanctions disciplinaires (**III.**).

I. RÉGIME DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES INFLIGÉES À UN PARLEMENTAIRE

A. EXISTENCE D'UN RÉGIME PRÉVOYANT DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

1. ÉTATS MEMBRES AYANT UN TEL RÉGIME

6. Dans la grande majorité des États membres examinés, il est prévu un régime de sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux parlementaires.
7. Dans certains États membres, les règles relatives au comportement des parlementaires sont prévues dans la Constitution nationale, sans être reprises par les lois ou règlements, et d'une manière très succincte. Tel est le cas en **Finlande** dont la Constitution prévoit que le député doit observer une tenue sérieuse et digne qui n'offense aucune autre personne.
8. Dans d'autres États membres, la Constitution confère aux assemblées le droit de fixer des règles de conduite et de les faire respecter (**Hongrie** et **Irlande**) ou bien, ce droit est le prolongement naturel du droit de l'assemblée de régler son propre fonctionnement (**Espagne** et **APCE**).
9. Le régime de sanctions disciplinaires listant les motifs pour lesquels les sanctions peuvent être infligées, l'éventail des sanctions applicables ainsi que les garanties des parlementaires à cet égard est quasiment toujours inscrit dans la loi spécifique

sur l'assemblée nationale (**Hongrie**) et/ou dans le règlement d'une assemblée respective (**Allemagne, Bulgarie, Espagne, France, Irlande, Italie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et APCE**).

10. En outre, en **Irlande**, les règlements internes sont complétés par les décisions des présidents de chaque chambre (les *Salient Rulings of the Chair*): par exemple, le *Salient Ruling n° 428* qui contient une liste des expressions non parlementaires qui ont été jugées inacceptables.
11. Par ailleurs, dans la plupart des États membres, outre les règles disciplinaires prévues dans lesdits lois et/ou règlements énoncés ci-dessus, il existe un ensemble de règles d'éthique parlementaire ou des codes de conduite que les parlementaires sont censés respecter. L'application de ces règles est contrôlée par des comités ou commissions parlementaires, lesquels sont compétents pour recommander l'imposition d'un certain nombre de sanctions ou les imposer eux-mêmes (**Bulgarie, Irlande, Lettonie, Pologne, Royaume-Uni et APCE**).

2. ÉTATS MEMBRES N'AYANT PAS UN TEL RÉGIME

12. Appartient à cette catégorie un nombre limité d'États membres (**Estonie, Portugal et Suède**) dont la réglementation ne prévoit pas de sanctions disciplinaires, au sens strict du mot, à l'égard des parlementaires. Pour maintenir l'ordre dans les débats parlementaires, le président de l'assemblée respective ne peut que retirer la parole au parlementaire qui ne réagit pas au rappel à l'ordre et continue d'utiliser des propos insultants.
13. En outre, au **Portugal**, en cas d'offenses à l'honneur, les parlementaires concernés ont le droit à deux minutes de parole devant le Parlement. En **Suède**, il appartient aux partis politiques de veiller à ce que leurs membres respectent le bon comportement dans le Parlement.

B. MOTIFS POUR LESQUELS DES SANCTIONS PEUVENT ÊTRE INFLIGÉES

1. COMPROMISSION DU BON FONCTIONNEMENT DES TRAVAUX DU PARLEMENT

14. Les règles régissant la discipline au sein de l'assemblée visent toutes d'une façon ou d'une autre à garantir le bon déroulement du travail parlementaire. Par conséquent, la compromission du bon fonctionnement de ces travaux est l'un des motifs valables dans la **totalité des États membres**, prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires et à l'**APCE**, pour infliger une telle sanction.
15. L'exemple le plus flagrant de l'interdiction d'un comportement inapproprié est l'interdiction de toute forme d'usage de la force et de la violence, assortie de l'interdiction – expresse (**Espagne**) ou non – du port d'armes.
16. En outre, très souvent le refus d'un parlementaire, de façon évidente, d'obéir au règlement intérieur et l'obstruction par la parole ou par l'action, sert de motif pour lui infliger une sanction disciplinaire.
17. Citons quelques exemples de ces procédés illégaux: tentative de compromettre, en général, l'autorité du Président de l'assemblée en contestant sa direction d'une séance (**Allemagne**), refus de mettre fin à une intervention (**Bulgarie**), refus d'obéir à un rappel à l'ordre, introduction dans une intervention de propos hors du sujet ou de répétitions lassantes (**Hongrie**), refus de se conformer à l'invitation du Président de l'assemblée de quitter la salle (**Italie**), etc.
18. Ainsi, une sanction disciplinaire peut être infligée pour un langage ou une conduite qui mettent en danger la dignité des assemblées (**Allemagne, France, Lettonie et Pologne**) qui fait partie des valeurs composant l'ordre parlementaire. On signalera, à titre d'exemple, qu'en **France**, peut faire l'objet de sanctions disciplinaires tout parlementaire qui a manqué aux règles définies dans le code de déontologie de l'assemblée.

2. ATTEINTES PORTÉES AUX MEMBRES DU PARLEMENT

19. Dans **tous les États membres** prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires et à l'**APCE**, une menace, une intimidation, une provocation ou des injures à l'égard des autres membres de l'assemblée peuvent servir de motif pour infliger une telle sanction à un parlementaire.
20. Ainsi, peut faire l'objet de sanctions disciplinaires tout parlementaire qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre parlementaire ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces (**Bulgarie, France, Italie et Pologne**); qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'assemblée ou son président (**France et Pologne**).
21. Les atteintes portées par les parlementaires à d'autres personnes publiques peuvent également être passibles d'une sanction disciplinaire (**Bulgarie, France, Italie, Pologne et République tchèque**). À cet égard, en **France**, peut faire l'objet de sanctions disciplinaires tout parlementaire qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution.

3. PROPOS CONSIDÉRÉS COMME INSULTANTS OU PROVOCANTS ENVERS DES TIERS

22. Dans tous les États membres, à l'exception de la **Belgique** et de la **France**, des propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que des migrants, constituent en tant que tel un motif, en vertu de leurs réglementations, pour infliger une sanction disciplinaire à un parlementaire.
23. L'interdiction d'employer des propos insultants envers les tiers peut être rédigée en termes généraux: le comportement d'un député ne doit offenser aucune autre personne (**Finlande et Pologne**) ou il doit être poli avec l'ensemble de la société (**Lettonie**), ou bien encore que sont interdites les paroles qui constituent un affront à la dignité humaine (**APCE**).

24. En **Bulgarie**, au sein du Parlement, les députés n'ont pas le droit d'adresser des attaques personnelles, des propos ou des gestes offensants ou des menaces à l'égard de qui que ce soit, de diffuser des données se rapportant à la vie privée ou nuisant à la bonne réputation des citoyens.
25. Dans des cas plus rares, il existe une disposition expresse: une sanction est obligatoirement applicable dans le cas où, lors de son intervention, le député emploie une expression indécente ou offensante à l'égard d'une personne ou d'un groupe, en particulier, national, ethnique, racial ou religieux (**Hongrie**). Il est possible que les codes d'éthique parlementaire prévoient de telles dispositions (**Lettonie** et **Pologne**). Par exemple, en **Lettonie**, un tel code interdit aux parlementaires de se référer dans leur discours, entre autres, à la race, la nationalité ou l'origine sociale de l'adversaire.
26. Dans certains cas, non seulement les propos mais également le comportement d'un député peuvent être considérés insultants envers des tiers. Ainsi, en **Finlande**, un député s'est vu infliger un avertissement par le président de l'assemblée pour avoir photographié son invité qui a fait un salut hitlérien dans la tribune de la salle de séance.
27. Néanmoins, la réglementation en vigueur dans certains États membres et l'absence de pratique parlementaire d'application des sanctions disciplinaires pour les propos insultants envers les tiers, ne permet pas de conclure avec certitude à la possibilité d'une telle sanction pour le motif en question, même si *a priori* cette possibilité ne semble pas être exclue (**Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg** et **Roumanie**).

C. SANCTIONS PRÉVUES

28. Il existe un large éventail de sanctions qui peuvent être appliquées aux membres qui ne respectent pas les règles de conduite au sein de l'assemblée. Nous les présenterons ci-dessous dans un ordre croissant de sévérité, du simple rappel à l'ordre à la suspension d'un parlementaire et même à sa destitution.

1. RAPPEL À L'ORDRE ET RETRAIT DE LA PAROLE

29. Le rappel à l'ordre est non seulement la sanction disciplinaire la plus légère, c'est également la plus répandue. Elle est ordinairement appliquée à tout membre qui trouble les débats ou l'ordre. Certains États membres ont également la sanction du rappel "ad rem" qui peut être prononcée à l'égard de tout orateur qui s'écarte du sujet des délibérations défini à l'ordre du jour (**Hongrie** et **Pologne**).
30. La sanction suivante est en général le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Cette sanction peut être utilisée contre tout parlementaire qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre ou qui a adressé à un collègue des injures, provocations ou menaces (**France** et **APCE**).
31. Notons que dans certains États membres (**Hongrie** et **Espagne**), après avoir été averti ou rappelé à l'ordre une première fois, le membre qui persiste à ne pas se conformer à la prescription réglementaire, peut être (temporairement) privé du droit de parole.
32. Par ailleurs, le retrait de la parole peut être également appliqué sans un rappel à l'ordre. À cet égard, en **Hongrie**, tel est le cas lorsqu'un député, sauf si celui-ci dépose une motion de procédure, conteste une décision du président de séance ou le fait qu'il préside la séance.
33. En outre, la sanction du rappel à l'ordre peut ne pas être énumérée expressément comme une mesure disciplinaire (**Irlande**). Cependant, même dans ce cas-là, le président de l'assemblée est toujours investi du pouvoir de mettre fin à une intervention obstructionniste.
34. Des cas d'application de la sanction en question ont concerné: un dénigrement des homosexuels en tant qu'une "minorité heureusement faible" (**Allemagne**); des exclamations pendant le processus de vote, une comparaison d'une parlementaire à un "paresseux sous anesthésie", une déclaration que les migrants ont une "vision du monde comme les hommes de Neandertal" et que ces derniers "ont été heureusement éradiqués chez nous" (**Autriche**); des gestes insultants envers des

collègues (doigt ou bras d'honneur), l'imitation du caquetage d'une poule pendant l'intervention d'une collègue au cours de la séance, ou bien encore le refus d'un député de féminiser la fonction de présidente de séance (**France**); une déclaration dans un article publié sur un site internet que le non-respect, par les athées, orthodoxes ou musulmans, de la Constitution polonaise et des valeurs reconnues en Pologne comme significatives, devrait servir de motif pour leur expulsion (**Pologne**); l'évocation des mauvais traitements infligés par les policiers grecs en indiquant leurs noms (**APCE**).

2. BLÂME

35. Notons d'abord qu'il s'agit ici d'une sanction prononcée, en règle générale, après un rappel à l'ordre, lorsque le parlementaire concerné ne défère pas aux injonctions et continue à perturber l'ordre de la séance.
36. On retrouve cette sanction sous des appellations variées: "**admonestation**" (**Royaume-Uni**), "**avertissement**" (**Lettonie** et **Royaume-Uni**), "**blâme**" (**Allemagne**, **Bulgarie** et **Irlande**), "**censure**" (**Belgique**, **France**, **Italie** et **APCE**). En **Bulgarie** et en **Pologne**, il existe deux sanctions, l'avertissement et le blâme. Par exemple, en **Bulgarie**, le blâme est notifié à un député qui, malgré le rappel à l'ordre ou l'avertissement, continue de perturber l'ordre de la séance ou de provoquer un désordre dans la salle.
37. Par ailleurs, en **Lettonie**, l'avertissement peut être oral, fixé dans le procès-verbal d'une séance de la commission d'éthique, ou écrit, avec une possibilité de le publier au Journal officiel. En **Italie** et à l'**APCE**, la censure peut être accompagnée d'une exclusion temporaire.
38. Cette sanction a été appliquée à l'encontre de quelques députés qui avaient mis en cause l'honneur du président Mitterrand en évoquant "son passé" pendant la guerre (**France**); un député qui s'est référé aux méthodes, selon lui, utilisées en Chine et a proposé de "mettre les gens contre le mur" (**Lettonie**); un député qui a émis un commentaire à caractère personnel envers un collègue, tel que "je ne veux pas que vous me pointiez du doigt avec votre doigt sale" (**Pologne**).

3. SUSPENSION DE LA PARTICIPATION À UNE ACTIVITÉ DU PARLEMENT

39. Dans la plupart des États membres, l'exclusion temporaire d'un parlementaire, qui peut aller de l'exclusion du reste de la séance jusqu'à l'exclusion d'un certain nombre de jours de séance ou de sessions, est la sanction de dernier ressort (**Allemagne, France, Finlande, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie et Royaume-Uni**).
40. En **Finlande**, un député peut être exclu des sessions du Parlement pour un délai déterminé n'excédant pas deux semaines, dans le cas où celui-ci aurait troublé l'ordre de façon répétée. En **Lettonie**, la durée maximale d'exclusion est de six séances du Parlement et en **Espagne**, lorsqu'un sénateur agresse un autre sénateur ou certains membres du gouvernement, sa suspension peut durer jusqu'à un an.
41. En **France**, la censure avec exclusion temporaire entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour qui suit celui où la mesure a été prononcée. Ce délai peut être porté à trente jours si le parlementaire refuse de se conformer à l'injonction du président.
42. En **Hongrie**, la durée maximale de la suspension est de neuf jours de séance, qui peut être appliquée de manière répétée si le parlementaire persiste à recourir à la violence physique.
43. La sanction d'exclusion a déjà été prononcée à l'encontre de certains parlementaires du parti "Die Linke" pour avoir montré des pancartes avec des noms de victimes civiles d'un raid aérien de l'armée allemande en Afghanistan, d'un parlementaire pour avoir dénigré son collègue et d'un autre pour avoir insulté, lors d'une discussion d'un projet d'une loi sur les manifestations, les manifestants d'une appartenance politique opposée (**Allemagne**); d'un député qui avait provoqué un esclandre lors d'une audition publique à l'Assemblée nationale, au sujet de voitures ministérielles mal garées (**France**); d'un sénateur qui, pendant la discussion au Sénat d'un projet de loi pour accorder la citoyenneté aux personnes nées en Italie, avait rejoint les bancs du gouvernement avec un panneau avec une inscription "stop à l'invasion" (**Italie**).

4. DESTITUTION

44. Depuis juin 2017, le Règlement de l'**APCE** prévoit la possibilité de destituer les membres exerçant certaines fonctions électives (Président ou Vice-Présidents de l'**APCE** et présidents ou vice-présidents des commissions de l'**APCE**) qui auraient commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire. Il serait envisageable qu'une telle faute grave consiste en un usage détourné, par l'un de ces membres, de sa liberté d'expression.
45. Dans un souci d'exhaustivité, signalons que la liste des sanctions disciplinaires pouvant être infligées aux membres du Parlement du **Royaume-Uni** qui désobéissent, manquent ouvertement de respect à l'autorité de la chambre, englobe également celles d'expulsion et d'emprisonnement. Toutefois, la première sanction est rarement utilisée et ne l'a jamais été à l'encontre d'un député pour ses propos tenus et la seconde sanction a été appliquée pour la dernière fois en 1880.

5. SANCTIONS PÉCUNIAIRES

46. Les sanctions pécuniaires peuvent être de deux types, à savoir, la perte d'un droit pécuniaire et l'imposition d'une amende.
47. Souvent, un député exclu de la séance pour des raisons disciplinaires ne perçoit pas de rémunération pour les séances dont il a été exclu (**Allemagne, Bulgarie, Espagne, Hongrie et Royaume-Uni**) ou ses émoluments sont réduits d'une autre manière (**Espagne, France, Hongrie et Pologne**). En **France**, même le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité allouée au député de l'Assemblée nationale. La censure avec exclusion temporaire du député emporte de droit la privation, pendant deux mois, de la moitié de l'indemnité allouée.
48. En **Hongrie**, les émoluments d'un parlementaire peuvent être réduits, soit en tant que sanction accessoire, soit en tant que sanction principale. Cependant, le montant

maximal de la réduction est limité, en fonction de la gravité de l'infraction, à un tiers ou à la totalité de l'émolument mensuel du parlementaire concerné.

49. Toutefois, ce n'est pas toujours le cas et dans certains États membres, un député, même exclu pour une période prolongée, continue normalement à percevoir sa rémunération complète (**Finlande, Irlande et Italie**).
50. Certains États membres prévoient des amendes en tant que sanction disciplinaire (**Allemagne, Lettonie, Slovaquie, République tchèque et Royaume-Uni**). Par exemple, en **Lettonie**, en cas d'exclusion des séances du Parlement, le député exclu a l'obligation de payer une amende dont le montant correspond à 20% de sa rémunération mensuelle pour chaque séance. En **République tchèque**, une amende peut aller jusqu'à un montant égal à la rémunération mensuelle du parlementaire. En **Slovaquie**, une amende de 1000 euros a été infligée à deux députés en raison de leurs propos xénophobes et homophobes tenus lors d'une séance. En effet, ils ont employé un langage insultant, notamment, la religion islamique et la communauté LGBT.

6. AUTRES TYPES DE MESURES DISCIPLINAIRES

51. Parmi les autres types de mesures disciplinaires, on peut mentionner la présentation d'excuses (**Irlande, République tchèque et Royaume-Uni**), la suppression des propos diffamatoires du compte rendu des débats (**Belgique et APCE**) et la privation temporaire du droit de signer certains actes de l'Assemblée pour infraction grave aux règles de conduite (**APCE**) ou la désignation d'un parlementaire pour désobéissance ("*naming*") (**Irlande et Royaume-Uni**).
52. Au **Royaume-Uni**, la procédure de "*naming*" s'appliquera également à la situation dans laquelle un député tient des propos haineux vis-à-vis des minorités et des membres du sexe opposé. Cependant, dès lors que le privilège parlementaire ne vaut pas en matière pénale, le député pourrait s'exposer à des poursuites pénales si les propos sont constitutifs d'une infraction. Il pourrait être relevé, à cet égard, qu'un député a été interrogé par la police à la suite de propos relatifs au port de la burqa qu'il a tenus lors d'un débat parlementaire.

53. Par ailleurs, en **République tchèque**, un parlementaire qui a commis une infraction administrative (par exemple, diffamation) soumise à la compétence des autorités administratives, peut choisir de voir son cas examiné dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Citons, à titre d'exemple, le cas d'un sénateur tchèque qui avait, en dehors du Senat, insulté un tiers en raison de son appartenance à une minorité nationale. Ce propos a été examiné, à la demande du sénateur, dans le cadre de la procédure disciplinaire et sanctionné par une amende (soit 766 euros).

D. APPLICATION PRATIQUE

54. D'un côté, les débats parlementaires se caractérisent, en règle générale, par une autodiscipline et le respect des règles de conduite. Ce n'est qu'à l'occasion de débats difficiles où les tensions sont exacerbées que des comportements perturbateurs peuvent se manifester.

55. Par exemple, en **Finlande**, durant les cent dernières années, les sanctions disciplinaires n'ont été appliquées qu'environ 20 fois. En **France**, sous la V^{ème} République, les sanctions disciplinaires ne sont que rarement prononcées et valent surtout à titre d'avertissement ou de dissuasion.

56. En **Lettonie**, les sanctions infligées ne sont pas sévères, elles consistent en général en des avertissements oraux ou écrits.

57. D'un autre côté, en pratique les parlementaires échappent, dans des cas qui ne sont pas rares, à toute sanction pour les propos ou les opinions exprimées dans le cadre des débats parlementaires, ou plus généralement de l'exercice de leurs fonctions parlementaires (**Bulgarie, Irlande, Pays-Bas et APCE**).

58. Signalons, à titre d'exemple, qu'en **Bulgarie**, un discours haineux et raciste, traitant des Roms en Bulgarie de "grands singes féroces, arrogants et agressifs", prononcé en décembre 2016 à la tribune du Parlement bulgare est passé sans aucune objection. En **Irlande**, même dans le cas où l'organe compétent du Parlement a conclu à un abus de privilège par un parlementaire, ayant nommé plusieurs

personnes comme détenteurs de comptes bancaires *off-shore*, des sanctions n'ont pas été imposées.

59. En outre, il n'est pas exclu qu'une sanction, pour des faits identiques, ne soit infligée qu'au parlementaire d'opposition et pas à celui appartenant au parti au pouvoir (**Bulgarie**).
60. Il convient de signaler, toutefois, que dans certains États membres (**Lettonie** et **Pologne**), une sanction disciplinaire peut être infligée à un parlementaire non seulement pour son comportement à l'intérieur du Parlement, mais également à l'extérieur de celui-ci, comme, par exemple, pour une opinion exprimée dans un article publié sur Internet.
61. De même, en **Pologne**, un député s'est vu infliger une sanction disciplinaire, à savoir, le blâme, après avoir traité, dans un entretien radiodiffusé, les prêtres polonais de "nigauds sans éducation".
62. En outre, les groupes politiques ont souvent leurs propres régimes disciplinaires et peuvent infliger des sanctions prévues dans leurs statuts. Par exemple, le groupe politique **finlandais** "Perussuomalaiset" a infligé un blâme à un député ayant commis un délit constituant un discours de haine exprimé sur Facebook.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

A. ORGANE DISPOSANT DU POUVOIR DE SANCTION

63. Les sanctions disciplinaires, surtout les plus légères et d'application immédiate, telles que le rappel à l'ordre et le retrait de la parole, sont en règle générale prononcées par le Président de l'assemblée ou le Président de séance au moment des faits (**Bulgarie, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Pologne, Royaume-Uni** et **APCE**), qui veille au maintien de l'ordre au sein de l'assemblée ou lors des réunions et débats. En **Hongrie**, le président d'une commission parlementaire est également habilité à infliger des sanctions lors de la

séance de cette commission. En règle générale, les parlementaires concernés par lesdites sanctions ne disposent d'aucune garantie procédurale à cet égard.

64. Les sanctions plus lourdes peuvent être prononcées par un organe de l'assemblée, par exemple le Bureau² (**Finlande, Italie et Pologne**). Elles peuvent également être prononcées par l'assemblée elle-même (**Royaume-Uni**) ou par l'assemblée sur proposition du Bureau de l'assemblée (**France**) ou celle du président de la séance (**Hongrie**). Dans certains États membres, elles continuent d'être prononcées par le Président de l'assemblée seul (**Allemagne, Bulgarie et APCE**).
65. Souvent une commission ou un comité parlementaire chargé, entre autres, des questions d'éthique parlementaire, assure le respect des règles d'éthique par les parlementaires (**Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Pologne et Royaume-Uni**). Par exemple, en **Lettonie**, c'est sur proposition d'une telle commission que le Parlement vote pour ou contre l'interdiction à un parlementaire de s'exprimer lors des débats ou son exclusion des séances du parlement. C'est aussi cette commission, à elle seule, qui inflige, en **Lettonie**, la sanction d'avertissement.

B. GARANTIES PROCÉDURALES

66. S'agissant de l'imposition d'une sanction sérieuse, dans la plupart des États membres, la réglementation prévoit le droit des parlementaires d'être entendu ou de faire entendre en son nom un de ses collègues (**Allemagne, Bulgarie, France, Hongrie, Irlande, Lettonie, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni et APCE**). Par ailleurs, ce droit peut également être prévu dans le cas des sanctions légères (**Espagne et Italie**). Par exemple, en **Italie**, tout membre qui a été rappelé à l'ordre et qui a l'intention de justifier son acte ou ses expressions, peut prendre la parole immédiatement ou à la fin de la séance.
67. En outre, certains États membres prévoient la possibilité d'un recours interne contre les sanctions lourdes (**Allemagne, Bulgarie, Hongrie, Pologne et Royaume-Uni**)

² Le Bureau est l'organe collégial en charge du fonctionnement interne de l'assemblée. Dans certains États membres, il est notamment compétent en matière disciplinaire.

ou celles imposées par la commission ou le comité chargé des questions d'éthique parlementaire (**Pologne, République tchèque et Royaume-Uni**). Signalons, à titre d'exemple, qu'au **Royaume-Uni**, dans les cas les plus graves, le parlementaire concerné doit recevoir un énoncé clair et précis des allégations formulées à son encontre, avoir la possibilité d'obtenir des conseils juridiques, pouvoir recourir aux services d'un conseiller juridique à tout stade de la procédure, faire entendre et contre-interroger des témoins, assister aux réunions durant lesquelles des témoignages et d'autres éléments de preuve sont présentés et recevoir des transcriptions de ceux-ci.

68. Par ailleurs, en **Espagne**, tout parlementaire frappé de mesures disciplinaires, indépendamment de sa sévérité, pour comportement perturbateur dans l'enceinte parlementaire, bénéficie en principe d'une voie de recours lui permettant de s'y opposer.
69. En **Finlande**, même si les garanties procédurales ne sont pas prévues par les textes régissant la tenue des députés, dans la pratique et lorsqu'il s'agit des sanctions sévères, ils ont le droit d'être entendu, d'avoir accès au dossier et d'être assistés par un avocat.

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES INFLIGÉES À UN PARLEMENTAIRE

A. EXISTENCE DE LA POSSIBILITÉ D'UN RECOURS JURIDICTIONNEL

70. Une fois que la sanction disciplinaire est infligée à un parlementaire par son assemblée, se pose la question plus délicate de son contrôle par un juge.
71. Dans la grande majorité des États membres, un parlementaire n'a pas de possibilité d'introduire un recours juridictionnel tendant à l'annulation d'une sanction prononcée à son encontre par les organes de son assemblée (**Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Pologne et Royaume-Uni**).

72. Dans certains États membres, c'est la réglementation qui ne prévoit pas une telle possibilité (**Italie, Lettonie et Pologne**), dans d'autres, c'est également la jurisprudence qui écarte la compétence du juge administratif, judiciaire ou constitutionnel pour connaître d'un tel recours (**France, Hongrie, Irlande et Royaume-Uni**). Par exemple, au **Royaume-Uni**, la déclaration des droits de 1689 (*Bill of Rights 1689*) prévoit que ni la liberté de parole ni celle des débats ou procédures au sein du Parlement ne peuvent être entravées ou mises en discussions en aucune cour et en aucun lieu autre que le Parlement lui-même. Il en découle un droit pour les chambres du Parlement de régler leurs affaires internes sans ingérence extérieure, ce qui fait que les tribunaux ne peuvent pas, de manière générale, intervenir dans les délibérations parlementaires, et ce, même en cas de méconnaissance par une chambre de ses propres règles de procédure.
73. Afin d'écartier sa compétence, le Conseil d'État **français** se fonde sur le fait que le régime de sanctions prévu par le règlement de l'Assemblée nationale fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières découlent de la nature de ses fonctions, ainsi ce statut se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement.
74. Quant à la Cour suprême **irlandaise**, celle-ci a jugé que les tribunaux n'exercent aucun contrôle juridictionnel sur les interventions au sein des deux chambres du Parlement, ni devant les comités parlementaires. Il s'ensuit que même les remarques d'incitation à la haine faites devant une de ces chambres sont soustraites au contrôle du juge et les parlementaires ne sont responsables que vis-à-vis de leur chambre.
75. Toutefois, on relève certaines exceptions (**Allemagne, Espagne, Lituanie**, parlements régionaux du **Royaume-Uni, Slovaquie et Slovénie**). Par exemple, à la différence du Parlement du Royaume-Uni, les parlements régionaux (à savoir, le Parlement **écossais** ainsi que les assemblées **galloise** et **nord-irlandaise**) ne jouissent pas du droit de régler leurs affaires internes sans ingérence extérieure. Dès lors, leurs décisions de sanction peuvent être remises en cause

devant la justice, au même titre que toute autre décision interne du Parlement susceptible de produire des effets juridiques.

76. En **Allemagne**, cette possibilité est prévue par la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale et les lois sur les Cours constitutionnelles des États (Länder) respectifs. En vertu de ces lois, le député concerné doit faire valoir que l'imposition d'une sanction disciplinaire enfreint ou compromet ses droits ou obligations qui lui sont attribués par la Constitution. À cet égard, la Cour constitutionnelle fédérale allemande a jugé que le blâme (Rüge) n'affecte pas le statut du parlementaire et, dès lors, il est en principe soustrait au contrôle juridictionnel. En revanche, d'autres sanctions disciplinaires, telles qu'un retrait de la parole, une exclusion temporaire d'une séance ou une amende, peuvent affecter les droits d'un député attribués par la Constitution et sont, par conséquent, attaquables en justice devant la Cour constitutionnelle fédérale (ou devant les Cours constitutionnelles des États lorsqu'il s'agit des députés des parlements de ces États).
77. De même, en **Espagne**, la possibilité pour un parlementaire sanctionné d'introduire un recours juridictionnel est prévue par la loi sur la Cour constitutionnelle. Plus précisément, il est prévu, à cet égard, que les décisions ou actions, sans valeur de la loi, émanant des assemblées législatives ou de leurs organes, qui enfreignent les droits et libertés protégés par la Constitution, peuvent faire l'objet d'un recours conformément aux règles internes des chambres ou des assemblées. Signalons, par ailleurs, que la requête d'un parlementaire est soumise à des conditions de forme, tel le respect d'un délai, qui est de six mois en **Allemagne** et de trois mois en **Espagne** suivant l'imposition de la sanction contestée.
78. La Cour constitutionnelle **lituanienne** et la Cour suprême **slovaque** ont reconnu indirectement le droit d'un parlementaire d'introduire un recours juridictionnel contre la décision leur infligeant une sanction disciplinaire. À cet égard, la première a jugé que toute personne doit jouir du droit de saisir le juge en cas de violation de ses droits et que l'absence de réglementation prévoyant expressément le droit de saisir le juge ne signifie pas, en elle-même, que ce droit constitutionnel soit mis en

cause. La seconde a jugé que lorsqu'une juridiction est saisie d'un litige qui ne relève pas des compétences d'aucune autre autorité publique, elle ne peut pas constater son incompétence malgré le fait que sa compétence n'est pas établie par une loi.

79. En outre, en **Lituanie** le juge administratif est compétent pour connaître les recours introduits par le parlementaire sanctionné contre une décision prise par la commission d'éthique du Parlement. De la même manière, en **Slovénie** il est possible pour un parlementaire de saisir un tribunal administratif contre une décision concernant la perte de son droit pécuniaire.
80. Il reste à noter que dans certains États membres, la réponse à la question de savoir s'il est possible de contester la sanction disciplinaire devant le juge n'est pas si évidente. C'est ainsi qu'en **Bulgarie**, la Cour constitutionnelle a relevé dans un arrêt que les actes pris en vertu du règlement de l'Assemblée nationale ne pouvaient pas faire l'objet d'un recours administratif et juridictionnel mais uniquement d'une contestation constitutionnelle. Toutefois, cette affirmation n'a pas été développée dans l'arrêt en question et la procédure de contrôle relative au respect des dispositions dudit règlement n'est pas établie par la loi.
81. En **République tchèque**, il ressort de la jurisprudence qu'une décision infligeant une sanction disciplinaire à un parlementaire ne peut pas faire l'objet d'un recours juridictionnel. Néanmoins, selon la doctrine, le contrôle de constitutionnalité des décisions adoptées dans le cadre de la procédure disciplinaire n'est pas, en principe, exclu.

B. ÉTENDUE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

82. S'agissant du droit à la parole qu'avait fait valoir un député devant la Cour constitutionnelle fédérale **allemande**, celle-ci avait jugé que ledit droit ne correspond pas à la liberté du citoyen envers l'État mais constitue une faculté indispensable pour exercer les activités parlementaires. Selon la Cour constitutionnelle de Saxe, le droit à la parole peut être limité lorsqu'il est employé

afin de commettre des délits tels que l'outrage. Pour les mêmes raisons, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle **hongroise** que la liberté d'expression des parlementaires doit être protégée à un niveau inférieur de celui de la liberté d'expression en tant qu'un droit fondamental.

83. À cet égard, la jurisprudence constitutionnelle **allemande** précise que l'application des notions juridiques sujettes à interprétation employées dans les règlements intérieurs, en particulier "l'ordre parlementaire" et "la dignité du Parlement", relève essentiellement de la compétence du Président du Parlement. Toutefois, le contrôle juridictionnel ne se limite pas à la question de savoir si la sanction a été prise de façon arbitraire ou abusive. La jurisprudence allemande a établi la règle selon laquelle le contrôle juridictionnel doit être plus fort lorsqu'une sanction ne vise pas le comportement d'un député, mais ses propos.
84. La Cour constitutionnelle de Mecklenburg-Vorpommern (un des États composant l'**Allemagne**, situé dans l'extrême-Nord du pays) saisie par un parlementaire qui s'était vu infliger la sanction du rappel à l'ordre pour avoir appelé les homosexuels une "minorité heureusement faible", a fait droit à son recours au motif que l'appellation en question ne violait pas la dignité humaine. En revanche, les recours introduits contre les sanctions pour le dénigrement d'un autre parlementaire ou pour des propos insultant les manifestants d'une appartenance politique opposée ont été rejetés par les Cours constitutionnelles des États respectifs (**Allemagne**).
85. La Cour constitutionnelle **espagnole** a accueilli le recours d'une députée suspendue de ses fonctions pour un mois pour avoir qualifié le Président du Conseil du gouvernement de "corrompu", lors de l'intervention de celui-ci devant l'assemblée parlementaire, et pour avoir poursuivi son allocution après le rappel à l'ordre et le retrait de la parole suite à un avertissement. La Cour constitutionnelle a conclu que le règlement de l'assemblée n'a pas été violé dans la mesure où les débats de la session concernée ont pu se poursuivre normalement en dépit du dérangement. De plus, la Cour constitutionnelle a conclu à la violation d'une règle de procédure lors de l'imposition de la sanction, en ce sens que la sanction a été imposée après que

d'autres débats sur des questions différentes avaient eu lieu, de sorte que l'exigence du caractère immédiat d'application de la sanction n'a pas été respectée.

86. Par ailleurs, il est à noter que la Cour constitutionnelle de la **République tchèque**, qui exclut sa compétence du contrôle juridictionnel d'une procédure disciplinaire d'un parlementaire, a tout de même jugé qu'elle pourrait adopter une autre position dans le cas où l'assemblée outrepasserait ses compétences (par exemple, en cas de sanction qui n'aurait pas été imposée sur la base d'une loi).

C. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

87. La Cour EDH s'est déjà prononcée sur le contrôle des sanctions disciplinaires infligées à un parlementaire. À cet égard, il convient de mentionner l'arrêt de Grande chambre *Karácsony et autres c. Hongrie*, du 17 mai 2016³. Dans cet arrêt, après avoir identifié l'existence d'une ingérence, la Cour EDH se réfère aux trois mêmes critères, pour contrôler la compatibilité de la sanction examinée avec l'article 10⁴ de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après, la "CEDH"), que ceux qu'elle emploie dans sa jurisprudence relative au contrôle des restrictions à la liberté d'expression, à savoir: le fait que l'ingérence ait été prévue par la loi; le fait qu'elle poursuive l'un des buts légitimes prévus au paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH, et sa "nécessité dans une société démocratique".

³ Requêtes n^{os} 42461/13 et 44357/13.

Il s'agit, en effet, de la première affaire dans laquelle la Cour EDH devait examiner la conformité à l'article 10 de la CEDH de sanctions disciplinaires adoptées contre des parlementaires en raison de leur mode d'expression dans l'enceinte parlementaire.

⁴ "1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.
2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

88. Il semble que la Cour EDH reconnaisse une grande importance à la liberté d'expression des parlementaires en général, et à celle des parlementaires de l'opposition en particulier, justifiant, pour ces derniers, un contrôle plus strict des sanctions disciplinaires qui leur sont infligées.
89. Le contrôle sur les sanctions disciplinaires sera restreint en ce qui concerne la manière, le moment et le lieu choisis par les parlementaires pour les interventions, en raison de la compétence des États et de leurs parlements en la matière.
90. Ce contrôle sera cependant étendu s'agissant de la teneur des propos tenus par les parlementaires, étant donné la très faible latitude des États pour encadrer ces propos.
91. Il semble également que, dans son contrôle visant à déterminer si la sanction infligée par un Parlement est "nécessaire dans une société démocratique", la Cour EDH accorde une attention particulière à l'existence, dans la procédure tendant à infliger cette sanction, de garanties procédurales effectives, y compris des garanties minimales, telles le droit d'être entendu du parlementaire sanctionné.
92. Ainsi, une sanction disciplinaire infligée par un Parlement national pourrait être jugée contraire à l'article 10 de la CEDH à la fois pour vice de procédure (violation des droits du parlementaire sanctionné, absence de motivation, etc.) et pour non-respect des règles de fond (violation du principe de proportionnalité, absence de loi prévoyant cette sanction, etc.).
93. En pratique, dans l'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie*, précité, la Cour EDH concentre son analyse sur le point de savoir si la restriction à la liberté d'expression des requérants s'accompagnait de garanties effectives et adéquates contre les abus. Rappelant le principe de l'autonomie du Parlement, elle distingue à ce sujet deux cas de figure. Le premier cas de figure serait celui d'un Parlement agissant manifestement par excès de pouvoir, arbitrairement, voire de mauvaise foi, en imposant une sanction non prévue par son règlement intérieur ou incontestablement disproportionnée à l'infraction disciplinaire alléguée. Un tel Parlement ne pourrait

pas s'appuyer sur son autonomie pour justifier la sanction qu'il inflige, sur laquelle la Cour EDH pourrait dès lors exercer son contrôle entier. Le second cas de figure serait celui d'un parlementaire sanctionné auquel la procédure parlementaire n'offrirait pas les garanties procédurales élémentaires lui permettant de contester la mesure disciplinaire dont il fait l'objet.

94. La Cour EDH admet la distinction entre les sanctions immédiates, empêchant sur-le-champ un parlementaire de s'exprimer, et les sanctions *a posteriori*. En ce qui concerne ces sanctions *a posteriori*, les garanties procédurales offertes doivent prévoir, au minimum, le droit pour le parlementaire concerné d'être entendu dans le cadre d'une procédure parlementaire préalablement au prononcé de la sanction.⁵ Les modalités de mise en œuvre de ce droit d'être entendu doivent être adaptées au contexte parlementaire, visant à garantir à la minorité parlementaire un traitement juste et adéquat. Par ailleurs, toute décision *a posteriori* imposant une sanction disciplinaire doit en exposer les motifs essentiels, de façon à permettre non seulement au parlementaire concerné d'en saisir la justification, mais aussi au public d'exercer un certain droit de regard à ce sujet.

IV. CONCLUSION

95. En règle générale, les membres des Parlements nationaux doivent obéir à un certain ensemble de règles de conduite communes qui visent toutes d'une façon ou d'une autre à garantir le bon déroulement du travail parlementaire.
96. Pour faire respecter ces règles, l'assemblée et/ou son Président disposent d'une large gamme de sanctions disciplinaires, pouvant aller du simple rappel à l'ordre jusqu'à l'exclusion temporaire ou même à une destitution d'une fonction électorale exercée au sein de l'assemblée.

⁵ Renvoyant à l'article 41, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Cour EDH constate que ce droit d'être entendu apparaît de plus en plus constituer une règle procédurale élémentaire dans les États démocratiques.

97. Si, dans la totalité des États membres, la liste des motifs pour lesquels des sanctions disciplinaires peuvent être infligées à un parlementaire fait apparaître, notamment, la compromission du bon fonctionnement des travaux de l'assemblée ou diverses atteintes portées aux membres de ladite assemblée, des propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que des migrants, ne constituent, en revanche, pas un motif en tant que tel en **Belgique** et en **France**. En outre, en l'absence d'information pertinente, il n'y a pas de réponse claire quant à l'applicabilité de ce dernier motif en **Espagne**, en **Grèce**, en **Irlande**, en **Italie**, au **Luxembourg** et en **Roumanie**.
98. Dans la grande majorité des États membres, il ressort de la réglementation ou il est clairement établi par la jurisprudence que la compétence des assemblées sur leurs propres membres et leur droit de faire régner la discipline dans leurs murs sont absolus et exclusifs et les juges ne peuvent que se déclarer incompétents pour trancher des litiges en la matière.
99. Cependant, conformément à la jurisprudence constitutionnelle **allemande**, l'application des notions juridiques sujettes à interprétation employées dans les règlements internes des Parlements, en particulier "l'ordre parlementaire" et "la dignité du Parlement", relève essentiellement de la compétence du Président du Parlement. Toutefois, le contrôle juridictionnel ne se limite pas à la question de savoir si la sanction a été prise de façon arbitraire ou abusive. En outre, ce contrôle doit être plus fort lorsqu'une sanction ne vise pas le comportement d'un député, mais ses propos.
100. Il semblerait que l'**Espagne** soit le seul État membre examiné dont la jurisprudence constitutionnelle prévoit clairement la possibilité d'annuler, aussi bien pour vices de fond que pour vices de procédure, une sanction disciplinaire imposée à un parlementaire. En effet, en l'absence de la jurisprudence pertinente dans les trois autres États membres prévoyant la possibilité de recours juridictionnel en la matière (**Lituanie**, **Slovaquie** et **Slovénie**), il est impossible de tirer des conclusions sur l'étendue du contrôle juridictionnel dans ces États.

101.S'agissant enfin de la jurisprudence de la Cour EDH portant sur le contrôle des sanctions disciplinaires infligées à un parlementaire, il est à noter que, après avoir identifié l'existence d'une ingérence, la Cour EDH se réfère aux trois mêmes critères, pour contrôler la compatibilité de la sanction examinée avec l'article 10 de la CEDH, que ceux qu'elle emploie dans sa jurisprudence relative au contrôle des restrictions à la liberté d'expression, à savoir: le fait que l'ingérence ait été prévue par la loi; le fait qu'elle poursuive l'un des buts légitimes prévu au paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH, et sa "nécessité dans une société démocratique".

102.En outre, étant donné l'importance qu'elle reconnaît à la liberté d'expression des parlementaires, la Cour EDH a développé un régime spécifique concernant le contrôle qu'elle effectue sur les sanctions disciplinaires des parlementaires. Ainsi, son contrôle sera restreint en ce qui concerne la manière, le moment et le lieu choisis par les parlementaires pour les interventions. Il sera, en revanche, étendu s'agissant de la teneur des propos tenus par les parlementaires.

[...]

TABLEAUX RÉCAPITULATIFS

I. DROIT MATÉRIEL

A. EXISTENCE DU RÉGIME PRÉVOYANT DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES À L'ÉGARD DES PARLEMENTAIRES

OUI	NON
Allemagne Autriche Belgique Bulgarie Croatie Danemark Espagne Finlande France Grèce Hongrie Italie Irlande Lettonie Lituanie Luxembourg Pays-Bas Pologne Roumanie Royaume-Uni Slovaquie Slovénie République tchèque APCE	Estonie Portugal Suède

B. MOTIFS POUR LESQUELS DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PEUVENT ÊTRE INFLIGÉES

1. COMPROMISSION DU BON FONCTIONNEMENT DES TRAVAUX DU PARLEMENT

Motif valable dans tous les États membres prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires et à l'APCE.

2. ATTEINTES PORTÉES AUX MEMBRES DU PARLEMENT

Motif valable dans tous les États membres prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires et à l'APCE.

3. PROPOS CONSIDÉRÉS COMME INSULTANTS OU PROVOCANTS ENVERS DES TIERS, TELS QUE, EN L'OCCURRENCE, LES MIGRANTS

OUI	Pas de réponse claire, mais a priori OUI	NON	Absence d'information pertinente
Allemagne Autriche Bulgarie Croatie Danemark Finlande Hongrie Lettonie Lituanie Pays-Bas Pologne Royaume-Uni Slovaquie Slovénie République tchèque APCE	Grèce Irlande Italie Luxembourg Roumanie	Belgique France	Espagne

C. SANCTIONS PRÉVUES

Blâme	Perte d'un droit pécuniaire	Suspension de la participation à une activité du Parlement	Amende	Autres (rappel à l'ordre, retrait de la parole, etc.)
Allemagne	Allemagne	Allemagne	Allemagne	Allemagne
Belgique		Belgique		Autriche
Bulgarie	Bulgarie	Bulgarie		Belgique
		Danemark		Bulgarie
		Croatie		Danemark
	Espagne	Espagne		Espagne
Finlande		Finlande		Finlande
France	France	France		France
Grèce	Grèce	Grèce		Grèce
Hongrie	Hongrie	Hongrie		Hongrie
Irlande		Irlande		
Italie		Italie		Italie
Lettonie		Lettonie	Lettonie	
Lituanie	Lituanie	Lituanie		Lituanie
Luxembourg	Luxembourg	Luxembourg		Luxembourg
		Pays-Bas		Pays-Bas
Pologne	Pologne	Pologne		Pologne
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni
Roumanie		Roumanie		Roumanie
		Slovaquie	Slovaquie	Slovaquie
Slovénie	Slovénie	Slovénie		Slovénie
République tchèque		République tchèque	République tchèque	République tchèque
		APCE		APCE

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

Garanties procédurales des parlementaires			
Droit d'être entendu	Accès au dossier	Assistance par un avocat	Recours interne
Allemagne Belgique Bulgarie	Bulgarie	Bulgarie	Allemagne Belgique Bulgarie Croatie Danemark (partiellement) Espagne
Espagne Finlande France Grèce	Espagne Finlande	Espagne Finlande	Hongrie
Irlande Italie Lettonie Lituanie Luxembourg Pologne Roumanie Slovaquie	Lettonie Lituanie Pologne Slovaquie	Lituanie (a priori)	Lituanie Pologne Roumanie (partiellement) Slovaquie (partiellement)
République tchèque APCE	Slovénie République tchèque	Slovénie République tchèque	Slovénie République tchèque

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

Possibilité d'introduire un recours contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires		
Oui	Non	Pas de réponse claire ou absence d'information pertinente
Allemagne Espagne Lituanie Slovénie (partiellement)	Autriche Belgique Croatie Finlande France Grèce Hongrie Italie Irlande Lettonie Luxembourg Pays-Bas Pologne Roumanie Royaume-Uni	Bulgarie Danemark République tchèque Slovaquie APCE

RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

DROIT ALLEMAND

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
d) <i>violation de la dignité du parlement</i>	Oui
e) <i>actes fondant un comportement pénal</i>	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>Exemples:</i>	Oui
<ul style="list-style-type: none"> • (Motif a) <i>Compte rendu de la séance plénière du 26 février 2010, 17/25:</i> <i>Exclusion de certains parlementaires du parti « Die Linke » pour avoir montré des pancartes avec des noms de victimes civiles d'un raid aérien de l'armée allemande en Afghanistan.</i> • (Motifs a, c, d et e): <i>Arrêt de la Cour constitutionnelle de Mecklenburg-Vorpommern du 25 juin 2015, 9/14:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Dénigrement des homosexuels en tant que « minorité heureusement faible » par un membre du parlement</i> - <i>Rappel à l'ordre</i> - <i>Succès du recours du parlementaire; Selon la Cour constitutionnelle de l'État de MV, la déclaration ne violait pas la dignité humaine</i> • (Motifs a, b et d): <i>Arrêt de la Cour constitutionnelle de Mecklenburg-Vorpommern du 23 janvier 2014, 4/13:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Dénigrement d'un autre parlementaire</i> - <i>Retrait de la parole et exclusion temporaire des séances plénières</i> - <i>Rejet du recours</i> 	

<ul style="list-style-type: none"> • (Motifs c et d): Arrêt du 3 octobre 2010 de la Cour constitutionnelle de Saxe, Vf. 17-I-10: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Propos insultant les manifestants d'une appartenance politique opposée, prononcés par un parlementaire lors d'une discussion d'un projet d'une loi sur les manifestations</i> - <i>Retrait de la parole et exclusion temporaire des séances plénières</i> - <i>Rejet du recours</i> 	
4. Sanctions ¹ prévues:	
Un blâme <i>Rüge, admis en droit coutumier</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée <i>Une suspension temporaire à la participation aux séances a pour conséquence que le parlementaire ne peut pas s'inscrire dans la liste de présence et perd ainsi les indemnités au pro rata</i>	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Retrait de la parole;</i> <i>Rappel à l'ordre ou au fait;</i> <i>Amende</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Absence d'information pertinente
Possibilité d'être assisté par un avocat	Absence d'information pertinente

¹ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

<p>1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?</p> <p><i>L'article 93, paragraphe 1, point 1, de la loi fondamentale (Grundgesetz) en combinaison avec les articles 63 cf. de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgerichtsgesetz) prévoit le litige entre organes constitutionnels (Organstreit)</i></p>	Oui
<p>En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente</p>	Cour constitutionnelle (fédérale et celles des États composant l'Allemagne)
<p>2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?</p> <p><i>Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 8 juin 1982, 2 BvE 2/82: Le blâme (Rüge) n'affecte pas le statut du parlementaire et est en principe soustrait au contrôle juridictionnel. En revanche, d'autres sanctions disciplinaires, telles qu'un retrait de la parole, une exclusion temporaire d'une séance ou une amende, peuvent affecter les droits d'un député attribués par la Constitution et sont, par conséquent, attaquables en justice devant la Cour constitutionnelle.</i></p>	Oui

[...]

DROIT AUTRICHIEN

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
<p>3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?</p> <p><u>Pratique parlementaire:</u></p> <p><i>Des rappels à l'ordre (voir ci-dessous, sous point 4.) sont prononcés de manière très régulière (par ex.: entre octobre 2008 et décembre 2011: 108 rappels à l'ordre, voir réponse de la présidente du Nationalrat² à une question parlementaire, datée de décembre 2011)</i></p> <p><i>Exemples:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Motif a: Rappels à l'ordre pour des exclamations pendant le processus de vote;</i> • <i>Motif b: Des rappels à l'ordre sont très souvent prononcés à l'égard d'autres parlementaires, d'autres parties politiques ou membres du gouvernement, par ex.: comparaison d'une parlementaire à un "paresseux sous anesthésie" (voir le protocole de la 55^{ème} séance plénière de la XXVIème session législative, 11 décembre 2014, page 183);</i> • <i>Motif c: Rappel à l'ordre pour la considération d'un parlementaire que les migrants ont une "vision du monde comme les hommes de Neandertal" et que ces derniers "ont été heureusement éradiqués chez nous" (voir le protocole de la 117^{ème} séance plénière de la XXVIème session législative, 16 mars 2016, page 106).</i> 	Oui

² En Autriche, le Parlement est constitué de deux chambres:

- Nationalrat (Conseil national, composé de parlementaires élus directement),
- Bundesrat (Conseil fédéral, composé de représentants des États fédérés, nommés par les parlements des États fédérés).

4. Sanctions ³ prévues:	
Un blâme	Non
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Non
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres <i>Rappel à l'ordre ("Ruf zur Ordnung") en cas de violation de la bienséance et de la dignité du Nationalrat, des propos injurieux, non-respect des injonctions du président.</i> <i>En cas de plusieurs rappels à l'ordre dans un bref délai, le président peut ordonner que le parlementaire en question n'ait plus le droit de prendre la parole pendant cette même séance;</i> <i>Rappel au fait ("Ruf zur Sache") en cas de digression;</i> <i>Retrait de la parole après le troisième rappel au fait ou en cas de situations pour lesquelles un rappel à l'ordre peut être appliqué.</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.) <i>Les autres parlementaires peuvent demander au Président du Nationalrat ou du Bundesrat de prononcer un rappel au fait ou un rappel à l'ordre. La décision est prise par ce dernier sans recours interne.</i>	Respectivement le Président du Nationalrat ou du Bundesrat
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Non
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

³ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT BELGE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Non
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ⁴ prévues:	
Un blâme <i>Appelé "censure"</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
<i>Autres: Rappel à l'ordre; Retrait de la parole; Suppression du Compte rendu intégral et du Compte rendu analytique/des Annales des paroles contraires à l'ordre.</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Le président du Sénat ; le président de la Chambre et, le cas échéant, la Chambre
---	--

⁴ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne: <i>L'appel au Bureau du Sénat en cas de rappel à l'ordre ou d'exclusion d'un sénateur par le président du Sénat</i>	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT BULGARE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Oui
4. Sanctions ⁵ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Rappel</i> à l'ordre <i>Retrait de la parole</i> <i>Avertissement</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Le président du Parlement et la Commission parlementaire de lutte contre la corruption, le conflit d'intérêts
---	--

⁵ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

	et l'éthique parlementaire des députés
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Absence d'information pertinente
Possibilité d'être assisté par un avocat	Absence d'information pertinente
Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non (recours devant les juridictions ordinaires) Pas de réponse claire (recours constitutionnel)
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	Cour constitutionnelle
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question? <i>Dans son arrêt interprétatif n° 7 de 2010, la Cour constitutionnelle a relevé qu'"il découle de la nature du [...] règlement [de l'Assemblée nationale] que les actes pris en vertu de ce dernier ne peuvent pas faire l'objet d'un recours administratif et juridictionnel mais peuvent uniquement faire l'objet d'une contestation constitutionnelle". Il faut cependant souligner que cette affirmation n'a pas été développée par la formation de la Cour constitutionnelle ayant rendu l'arrêt interprétatif précité, et il n'existe pas de procédure de contrôle relative au respect des dispositions dudit règlement.</i>	Oui

[...]

DROIT CROATE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ⁶ prévues:	
Un blâme	Non
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Retrait de la parole</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Non
Accès au dossier	Absence d'information pertinente

⁶ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT DANOIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ⁷ prévues:	
Un blâme	Non
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui (cette sanction n'a pas encore été appliquée)
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres <i>Rappel à l'ordre</i> <i>(sanction souvent appliquée)</i> <i>Retrait/refus de la parole</i> <i>(sanction très rarement appliquée)</i>	Oui

⁷ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement: rappel à l'ordre retrait/refus de la parole; Commission du règlement intérieur: suspension temporaire
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Absence d'information pertinente
Accès au dossier	Absence d'information pertinente
Possibilité d'être assisté par un avocat	Absence d'information pertinente
Recours interne	Oui (rappel à l'ordre et retrait/refus de la parole) Non (suspension temporaire)
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Absence d'information pertinente
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT ESPAGNOL

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Absence d'information pertinente
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Oui
4. Sanctions ⁸ prévues:	
Un blâme	Non
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
<i>Autres: Rappel à l'ordre; Retrait de la parole; Suspension temporaire du statut de député</i>	Oui

⁸ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Congrès/ Sénat/ Assemblée d'une communauté autonome respective
Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Oui
Accès au dossier	Oui
Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Oui
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	Cour constitutionnelle
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question? <i>La jurisprudence constitutionnelle prévoit la possibilité d'annuler, aussi bien pour les vices de fond que pour ceux de la procédure, une sanction disciplinaire imposée à un parlementaire.</i>	Oui

[...]

DROIT ESTONIEN

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Non (pas de sanctions disciplinaires proprement dites, voir point 4)
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	n/a
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	n/a
4. Sanctions ⁹ prévues:	n/a
Un blâme	
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	
Autres: <i>Si la personne, qui présente un rapport, fait une observation ou pose une question, utilise des termes outrageants, le président [du Parlement] lui donne un avertissement. En cas de non-respect de cet avertissement, le président interrompt le rapport, l'observation ou la question en désactivant le microphone.</i> <i>Article 72, paragraphe 1¹, de la Loi du règlement de procédure et des règles internes du Parlement (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, RT I, 28.06.2016, 22)</i>	Oui

⁹ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement
2. Garanties procédurales des parlementaires:	n/a
Droit d'être entendu	
Accès au dossier	
Possibilité d'être assisté par un avocat	
Recours interne	
Autres	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	n/a
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	n/a

[...]

DROIT FINLANDAIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ¹⁰ prévues:	
Un blâme <i>(avertissement)</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres <i>Rappel à l'ordre;</i> <i>Retrait de la parole</i>	Oui

¹⁰ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement, bureau de l'assemblée
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Oui
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT FRANÇAIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Non
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>Les cas d'application récents de ce régime ont seulement concerné les deux premiers motifs a) et b) :</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>un esclandre provoqué par un député, lors d'une audition publique à l'Assemblée nationale, au sujet de voitures ministérielles mal garées : prononcé d'une sanction de censure avec exclusion temporaire de quinze jours de séance et privation de la moitié de l'indemnité parlementaire pendant deux mois¹¹ (catégorie de sanction la plus sévère) ;</i> - <i>des comportements perturbateurs de députés envers leurs collègues : doigt ou bras d'honneur : prononcé respectivement d'un rappel à l'ordre et d'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (cette dernière sanction entraînant une privation du quart de l'indemnité parlementaire pendant un mois) ;</i> - <i>incident lors de débats publics en séance à l'Assemblée nationale ayant opposé un député à la présidente de séance, celle-ci lui ayant demandé à plusieurs reprises de l'appeler « Madame la présidente » et non « Madame le président » : prononcé d'un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal.</i> 	Oui (pour le cas de figure sous a) et b))
4. Sanctions ¹² prévues:	
Un blâme <i>Appelé "censure"</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui

¹¹ Unique cas d'application de ce type de sanction sous la Vème République.

¹² La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Rappel à l'ordre ;</i> <i>Rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Le Président, le Bureau de l'assemblée et l'assemblée parlementaire elle-même, sur proposition du Président ou du Bureau
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu <i>Pour toutes les sanctions autres que le rappel à l'ordre (simple), droit pour le parlementaire concerné d'être entendu ou de se faire entendre par l'un de ses collègues en son nom.</i>	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires? <i>Jurisprudence bien établie du Conseil d'État¹³ et de la Cour de cassation¹⁴ écartant la compétence, respectivement, du juge</i>	Non
---	------------

¹³ CE, juge des référés, 28 mars 2011, n° 347869, *Gremetz*. Voir également, s'agissant du régime de pension des anciens députés : CE, ass., 4 juillet 2003, n° 254850, *Papon*. Le Conseil d'État, réuni en assemblée, se fonde sur la spécificité du statut des parlementaire et sur le lien entre ce statut et l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement pour considérer qu'il n'appartient pas au juge administratif de connaître des litiges relatifs au régime de pensions des parlementaires.

<i>administratif et du juge judiciaire pour connaître d'un recours introduit par un parlementaire tendant à l'annulation d'une sanction prononcée contre lui par les organes de son assemblée.</i>	
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

¹⁴ Cass., 30 janvier 1883, *Baudry d'Asson*.

DROIT HELLÉNIQUE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants <i>Le règlement intérieur du Parlement hellénique prévoit des sanctions disciplinaires pour un comportement déplacé.</i>	Absence d'information pertinente
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>Sanctions disciplinaires infligées à un député d'Aube dorée en raison de manque du respect à l'égard du Premier ministre;</i> <i>Sanctions disciplinaires en cas d'atteintes portées aux membres du Parlement.</i>	Oui <i>(pour les cas de figure sous a) et b))</i>
4. Sanctions ¹⁵ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
<i>Autres: Rappel à l'ordre; Retrait de la parole</i>	Oui

¹⁵ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu <i>Uniquement pour les sanctions disciplinaires les plus sévères.</i>	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT HONGROIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>La Cour constitutionnelle, dans les arrêts no 3206/2013 (XI.18.) et no 3207/2013 (XI.18.) AB, rendus le 4 novembre 2013 en vertu des recours constitutionnels formés contre plusieurs articles régissant les sanctions disciplinaires de la loi no XXXVI de 2012 relative à l'assemblée nationale, a jugé que ladite loi ne restreignait pas de manière disproportionnée la liberté d'expression prévue par la Constitution hongroise car elle ne régissait que les cas extrêmes relevant des pouvoirs disciplinaires de l'assemblée. Elle a constaté que la Constitution avait créé un droit de recours contre toute décision d'une autorité judiciaire, administrative ou autre. Elle a estimé cependant que, les décisions disciplinaires prises par l'assemblée ne relevant d'aucune de ces catégories, l'absence de recours juridictionnel en la matière n'était pas inconstitutionnelle en elle-même.</i>	Oui
4. Sanctions ¹⁶ prévues:	
Un blâme (<i>avertissement</i>)	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement <i>La suspension des droits signifie que, du premier au dernier jour de sa suspension, le député suspendu ne peut siéger en séance ou en commission et n'a pas droit à ses émoluments.</i>	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non

¹⁶ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

Autres: <i>Retrait de la parole;</i> <i>Rappel à l'ordre</i>	Oui
--	------------

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Le pouvoir de sanctionner est partagé, en fonction de la nature de la sanction, entre (i) le président de séance , (ii) l' assemblée , (iii) la Commission du Parlement (Házbizottság) et (iv) la Commission sur les immunités, les conflits d'intérêt, la discipline et la vérification des pouvoirs
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Oui
Autres <i>Les garanties procédurales des parlementaires varient en fonction de la nature de la sanction. En effet, lorsqu'il s'agit des sanctions les plus graves, notamment, la suspension des droits et la réduction des émoluments, il existe plus de garanties procédurales, tel que le recours interne.</i>	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

<p>1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?</p> <p><i>Il convient de se référer à la jurisprudence citée au point 3 du "Droit matériel".</i></p>	Non
<p>En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente</p>	n/a
<p>2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?</p>	Non

[...]

DROIT IRLANDAIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	A priori Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Oui
4. Sanctions ¹⁷ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement <i>Suspension de la chambre pour un nombre précis de jours en fonction de la nature récidiviste de l'inconduite en cause. Le parlementaire garde le droit de participer aux comités parlementaires</i>	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Même si on parle d'un "privilège parlementaire" par rapport aux constatations parlementaires dans le cadre de la procédure législative, ces constatations peuvent faire objet d'un "tribunal of inquiry", une espèce d'enquête administrative en cas d'allégation d'inconduite mais sans pouvoir imposer des sanctions aux députés pour leurs constatations parlementaires, Hamilton (N°2) [1993] 3 IR 227.</i>	Oui

¹⁷ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président de chambre (<i>Ceann Comhairle</i>) ou le président d'un comité
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
<i>Wireless Dealers Association v. Fair Trade Commission</i> (14.03.1956) : la Cour suprême indique qu'elle n'a pas compétence par rapport aux constatations parlementaires. Règle qui a été réaffirmée par la Haute Cour en <i>Keirns v. McGuinness et al.</i> [2017] IEHC 217 (sous pourvoi). <i>O'Malley v. An Ceann Comhairle</i> [1997] 1 IR 42 : la Cour suprême a refusé de se prononcer sur l'organisation interne du travail du parlement, sauf dans les circonstances exceptionnelles. Confirmé par <i>O'Brien v Clerk of Dáil Éireann et al.</i> [2017] IEHC 179 : la Haute Cour a considéré l'étendue dudit privilège/immunité parlementaire dans le cadre d'une action pour diffamation. En revanche, dans les affaires <i>Re Haughey</i> [1971] IR 217 et <i>Maguire v Ardagh</i> [2002] 1 IR 385, la Cour suprême a accepté le contrôle de légalité des procédures des comités parlementaires mais les requérants dans ces affaires n'étaient pas des députés et étaient tenus de se présenter devant les comités.	
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT ITALIEN

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Pas de réponse claire, mais a priori Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Oui (pour les cas de figure sous a) et b))
4. Sanctions ¹⁸ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Rappel à l'ordre;</i> <i>(avec ou sans inscription du rappel dans le procès-verbal)</i>	Oui

¹⁸ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président et Bureau de Présidence (Ufficio di Presidenza)
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Absence d'information pertinente
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT LETTON

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>Depuis novembre 2014, le régime a été appliqué à plusieurs reprises en appliquant un avertissement oral ou écrit.</i>	Oui
4. Sanctions ¹⁹ prévues:	
Un blâme <i>Avertissement oral ou écrit, avec une possibilité de le publier dans le journal officiel</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement <i>Il existe une possibilité d'interdire au député concerné de s'exprimer aux débats parlementaires ou de l'exclure d'une ou plusieurs séances (maximum 6) du Parlement.</i>	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Amende</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

¹⁹ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Commission des mandats, d'éthique et des demandes <i>(pour un avertissement oral ou écrit)</i> L'assemblée plénière ou le président d'une séance <i>(l'interdiction de s'exprimer aux débats parlementaires ou l'exclusion d'une ou plusieurs séances du Parlement)</i>
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT LITUANIEN

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ²⁰ prévues:	
Un blâme <i>Appelé "avertissement" oral ou écrit</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres <i>Présentation des excuses (peut être recommandée par la Commission d'éthique)</i>	Oui

²⁰ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.) <i>Sur recommandation du président de séance ou de la commission d'éthique</i>	Assemblée plénière
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Absence d'information pertinente, mais en principe Oui
Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires? <i>Les lois ne prévoient pas expressément de droit pour les parlementaires d'introduire un recours juridictionnel contre les sanctions qui leur sont infligées par l'assemblée.</i> <i>Toutefois, la Cour constitutionnelle, saisie de la question de conformité à la Constitution d'une disposition de la loi sur l'organisation de la défense nationale et le service militaire qui ne prévoyait pas de possibilité pour un militaire licencié d'introduire un recours contre son licenciement, a jugé que toute personne doit jouir du droit de saisir le juge en cas de violation de ses droits et que l'absence de réglementation prévoyant expressément le droit de saisir le juge ne signifie pas, en elle-même, que ce droit constitutionnel soit mis en cause.</i>	Oui (pour les décisions prises par la commission d'éthique du Parlement) Absence d'information pertinente , mais, par analogie, un tel recours ne semble pas être exclu pour les sanctions infligées par l'assemblée
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	Juridiction administrative
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT LUXEMBOURGEOIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Pas de réponse claire mais a priori Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ²¹ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Un rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal et un rappel à l'ordre avec privation de parole</i>	Oui

²¹ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Le Président de séance; la Conférence des présidents
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres: <i>Le député a le droit d'être entendu ou de se faire entendre par un de ses collègues pendant 10 minutes maximum.</i>	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT NÉERLANDAIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>Avant 1950, à seulement cinq occasions, un député a été exclu de la participation à une séance des États généraux. Depuis 1950, aucun député n'a été exclu, même pas le député connu pour ses propos racistes et haineux, qui d'ailleurs a été récemment condamné par les juridictions pénales néerlandaises pour avoir tenu des propos racistes et haineux en dehors du Parlement.</i>	Non
4. Sanctions ²² prévues:	
Un blâme	Non
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Retrait de la parole</i>	Oui

²² La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Les Présidents de la première et de la seconde chambre des États généraux
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Non
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT POLONAIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>Il existe plusieurs cas pratiques d'imposition de sanctions à l'égard des parlementaires pour les motifs susmentionnés, notamment dans le cadre de l'activité du Comité de déontologie des députés. Parmi tous les motifs, la plupart des sanctions ont été infligées en raison d'atteintes portées aux membres du Parlement, cependant ont également été relevés des cas d'imposition de sanctions au motif de propos insultants envers des membres de l'Église catholique et des homosexuels.</i>	Oui
4. Sanctions ²³ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Avertissement; Rappel "ad rem"; Retrait du droit de la parole; Rappel à l'ordre (avec ou sans inscription au procès-verbal)</i>	Oui

²³ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président, Bureau, Comité de déontologie des députés, Comité disciplinaire, d'éthique et des affaires sénatoriales
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT PORTUGAIS

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires? <i>L'article 157, paragraphe 1, de la Constitution portugaise et l'article 10 du Estatuto dos Deputados (statut des députés), intitulé "Irresponsabilité", prévoit que les députés ne sont pas responsables sur le plan civil, pénal et disciplinaire pour des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions ou en vertu de celles-ci. Voir, également, dans le même sens, l'article 23, paragraphe 1, du Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (statut politique et administratif de la Região Autónoma da Madeira) et l'article 11 du Estatuto dos Deputados da Assembleia Legislativa Regional da Região Autónoma dos Açores (statut des députés de l'assemblée législative régionale de la Região Autónoma dos Açores).</i>	Non
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	n/a
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	n/a
4. Sanctions ²⁴ prévues:	n/a
Un blâme	
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	
Autres <i>Rappel à l'ordre;</i> <i>Retrait de la parole</i>	Oui

²⁴ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

<p><i>Lorsque le député s'éloigne de la finalité de son intervention, le président de l'Assemblée peut lui retirer la parole au cas où il persiste dans son attitude.</i></p> <p><i>En cas d'offenses à l'honneur, les parlementaires concernés ont chacun deux minutes de temps de parole pour réagir ou donner des explications.</i></p>	
--	--

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	n/a
2. Garanties procédurales des parlementaires:	n/a
Droit d'être entendu	
Accès au dossier	
Possibilité d'être assisté par un avocat	
Recours interne	
Autres	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	n/a
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	n/a

[...]

DROIT ROUMAIN

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Pas de réponse claire mais a priori Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ²⁵ prévues:	
Un blâme <i>Dans le sens d'un avertissement écrit</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement <i>Exclusion temporaire du reste de la séance ou de la session</i>	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Rappel à l'ordre; Retrait de la parole; Avertissement verbal</i>	Oui

²⁵ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	<p>Président de la séance (<i>pour l'avertissement verbal, le blâme, le rappel à l'ordre et le retrait de la parole</i>);</p> <p>Assemblée plénière ou Président de la séance (<i>pour l'exclusion temporaire du reste de la séance ou de la session</i>)</p>
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
<p>Droit d'être entendu</p> <p><i>Avant de faire un rappel à l'ordre, le président du Sénat ou de la Chambre des députés, invite le parlementaire concerné à retirer ses paroles ou à s'expliquer par rapport aux remarques faites.</i></p>	<p>Oui</p> <p>(uniquement lorsque la sanction appliquée est un rappel à l'ordre)</p>
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
<p>Recours interne</p> <p><i>Il s'agit d'une réclamation contre la décision de la commission juridique pour la discipline et les immunités qui sera résolue par le Sénat, en assemblée plénière. La décision du Sénat est définitive et exécutoire.</i></p>	<p>Oui</p> <p>(uniquement lorsque la sanction appliquée est le blâme)</p>
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT DU ROYAUME-UNI

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Oui
4. Sanctions ²⁶ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	
Autres <i>Amende;</i> <i>Expulsion;</i> <i>Peine d'emprisonnement</i>	Oui

²⁶ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président de la chambre / comité d'éthique
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Oui
Recours interne	Oui
Autres <i>Les garanties procédurales diffèrent par rapport à la sanction. Par exemple, s'agissant des sanctions appliquées directement par le président d'une chambre ou par cette dernière à la suite de la citation du nom du membre concerné, aucune garantie procédurale n'est prévue.</i>	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires? <i><u>Bradlaugh v Gossett</u> (1884) : un député a introduit un recours tendant à faire constater l'illégalité de la décision d'expulsion prononcée à son encontre par le président de la Chambre des communes. Le tribunal a rejeté le recours, en précisant que la question concernait l'organisation interne de la procédure du Parlement et que, dès lors, les tribunaux n'avaient pas le pouvoir de s'y immiscer, conformément à l'article 9 de la déclaration des droits de 1689.</i> <i><u>Prebble v Television New Zealand</u> (1994) : Selon le Privy Council, outre ledit article 9 lui-même, il existe une longue lignée de précédents qui étayaient un principe plus large selon lequel les tribunaux et le Parlement se montrent très clairvoyants dans l'identification de leurs rôles constitutionnels respectifs. En ce qui concerne les tribunaux, ils déclarent irrecevable toute contestation de ce qui a été dit ou fait au sein du Parlement dans l'accomplissement des fonctions législatives de cet organe ou pour la protection de ses privilèges établis.</i>	Non
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT SLOVAQUE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants <i>Ce motif n'est pas prévu explicitement dans le règlement intérieur du Parlement mais est appliqué dans la pratique.</i>	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>L'assemblée plénière a infligé une amende de 1 000 euros à deux députés en raison de leurs propos xénophobes et homophobes tenus lors d'une séance. En effet, ils ont employé un langage insultant notamment la religion islamique et la communauté LGTB.</i>	Oui
4. Sanctions ²⁷ prévues:	
Un blâme <i>Est appliqué lorsqu'un député se fait remplacer par un autre député lors d'une votation mais pas pour des propos tenus.</i>	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement <i>Il s'agit d'une mesure d'ordre immédiate plutôt que d'une sanction disciplinaire. Le président de séance peut exclure le député concerné de la salle des séances pour le reste de la séance ayant lieu le même jour, sans préjudice de son droit de vote.</i>	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Amende;</i>	Oui

²⁷ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

<p><i>Présentation des excuses</i></p> <p><i>(la Commission des mandats et immunités peut <u>recommander</u> à un député de s'excuser pour un propos injurieux; s'il ne s'excuse pas, la Commission recommande au parlement de lui infliger une amende).</i></p> <p><i>Mesures immédiates: le président de séance peut:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>retirer la parole au député;</i> - <i>l'exclure de la salle des séances sachant que son absence est considérée comme non excusée.</i> 	
---	--

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

<p>1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)</p> <p><i>Il convient de signaler que les députés peuvent être poursuivis pour les infractions administratives devant les autorités administratives compétentes. Les poursuites disciplinaires pour les mêmes faits sont exclues.</i></p> <p><i>Par ailleurs, aucun député ne peut faire l'objet de poursuites pénales pour les propos tenus dans l'exercice de ses fonctions.</i></p>	<p>Assemblée plénière</p> <p>(sur recommandation de la Commission des mandats et immunités);</p> <p>Président de la séance</p> <p>(en cas de mesures d'ordre immédiates)</p>
<p>2. Garanties procédurales des parlementaires:</p>	
<p>Droit d'être entendu</p>	<p>Oui</p>
<p>Accès au dossier</p>	<p>Oui</p>
<p>Possibilité d'être assisté par un avocat</p>	<p>Absence d'information pertinente</p>
<p>Recours interne</p> <p><i>Le député concerné peut formuler une opposition uniquement contre les mesures d'ordre immédiates auprès de l'assemblée plénière.</i></p>	<p>Oui</p>
<p>Autres:</p> <p><i>La possibilité d'infliger une sanction est limitée dans le temps (dans l'année suivant l'infraction disciplinaire)</i></p>	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

<p>1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?</p> <p><i>En effet, dans une affaire devant un tribunal de district (première instance), un requérant a demandé de constater l'invalidité d'une ordonnance du parlement par laquelle ce dernier avait démis le requérant de ses fonctions de président de la Cour suprême. Le tribunal de district a rejeté la demande pour défaut de compétence. La Cour suprême, saisie du pourvoi en cassation, a décidé que lorsqu'une juridiction est saisie d'un litige qui ne relève pas des compétences d'aucune autre autorité publique, elle ne peut pas constater son incompétence malgré le fait que sa compétence n'est pas établie par une loi.</i></p>	<p>Absence d'information pertinente, mais, par analogie, un tel recours ne semble pas être exclu</p>
<p>En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente</p> <p><i>Pour ce qui est du recours introduit devant la Cour constitutionnelle, la jurisprudence n'a pas été décelée.</i></p>	<p>Absence d'information pertinente, mais, par analogie, les juridictions ordinaires.</p>
<p>2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?</p> <p><i>Néanmoins, dans les affaires mentionnées ci-dessus (chapitre I., point 3), les deux députés ont introduit, en juin 2017, un recours constitutionnel contre les décisions du parlement leur infligeant une amende. Les affaires sont actuellement pendantes devant la Cour constitutionnelle.</i></p>	<p>Non (pour l'instant)</p>

[...]

DROIT SLOVÈNE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Non
4. Sanctions ²⁸ prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Oui
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres <i>Rappel à l'ordre;</i> <i>Retrait de la parole</i>	Oui

²⁸ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement Comité parlementaire pour les mandats et les immunités (pour la perte d'un droit pécuniaire)
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Non
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Oui
Recours interne	Oui
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Oui (<i>contre la décision concernant la perte d'un droit pécuniaire</i>)
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	Tribunal administratif
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT SUÉDOIS**I. DROIT MATÉRIEL**

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Non
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	n/a
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	
4. Sanctions ²⁹ prévues:	n/a
Un blâme	
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	
Autres: <i>Le président du Parlement peut priver un membre du Parlement du droit de continuer à parler, mais ceci n'est pas une sanction. En revanche, il s'agit d'une mesure pour maintenir l'ordre dans les débats parlementaires.</i>	Oui

²⁹ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président du Parlement
2. Garanties procédurales des parlementaires:	n/a
Droit d'être entendu	
Accès au dossier	
Possibilité d'être assisté par un avocat	
Recours interne	
Autres	

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	n/a
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	n/a

[...]

DROIT TCHÈQUE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national de votre État membre pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement	Oui
b) atteintes portées aux membres du Parlement	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus? <i>1. Arrêt du Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) du 23. 5. 2012 n° 3 As 11/2012-28 – un député qui a <u>insulté un ministre lors de la séance de la Chambre des députés</u> a été sanctionné par une amende, dans le cadre de la procédure disciplinaire, par la Commission des mandats et immunités selon l'article 13, paragraphe 2, du règlement intérieur de la Chambre des députés. Le Nejvyšší správní soud a exclu sa compétence quant au contrôle juridictionnel d'une décision disciplinaire.</i> <i>2. Un député qui a publié un texte de haine à l'encontre des Roms sur le site Facebook, a fait l'objet d'une poursuite pénale. L'Ústavní soud (Cour constitutionnelle) a conclu qu'une telle infraction ne relève pas de la compétence disciplinaire de la Chambre des députés étant donné que <u>le texte en cause n'avait pas été destiné aux participants au débat parlementaire.</u></i> <i>Selon l'Ústavní soud, l'immunité parlementaire est reconnue au Parlement et pas à ses membres, car il s'agit essentiellement de la <u>protection du forum de discussion entre les membres.</u></i> <i>3. Un propos tenu par un sénateur en dehors du Sénat insultant un tiers en raison de son appartenance à une minorité nationale a été considéré comme une infraction administrative prévue par la loi sur les infractions administratives et sanctionné par une amende par la Commission des mandats et immunités. Suite à la demande du sénateur, cette infraction a été traitée dans le cadre de la procédure disciplinaire devant ladite Commission.</i>	Oui
4. Sanctions prévues:	
Un blâme	Oui
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non

Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Rappel à l'ordre; Retrait de la parole; Obligation de s'excuser; Amende</i>	Oui

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	<p><u>Quant à la procédure disciplinaire</u></p> <p>La Commission des mandats et immunités de la Chambre des députés</p> <p>La Commission des mandats et immunités du Sénat</p> <p><u>Quant à la mesure d'ordre immédiate</u></p> <p>Le président de la séance de la Chambre des députés</p> <p>Le président de la séance du Sénat</p>
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Oui
Possibilité d'être assisté par un avocat	Oui
Recours interne <i>Les députés et les sénateurs disposent d'un droit de recours auprès de la Chambre de députés/du Sénat.</i>	Oui
Autres: <i>Récusation</i>	Oui

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

<p>1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?</p> <p><i>Arrêt du Nejvyšší správní soud du 23. 5. 2012 n° 3 As 11/2012-28 - <u>excluant le contrôle juridictionnel d'une décision disciplinaire adoptée par la Chambre des députés infligeant une amende à un député pour son propos insultant un membre de la Chambre.</u></i></p> <p><i>Ordonnance de l'Ústavní soud du 13. 1. 2015 n° Pl. ÚS 17/14 – <u>excluant le contrôle de la part de la Cour Constitutionnelle des décisions adoptées dans le cadre d'une procédure disciplinaire au motif que la procédure disciplinaire reflète une compétence autonome des organes du Parlement.</u></i></p>	Non
<p>En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente</p>	n/a
<p>2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?</p>	Non

[...]

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

I. DROIT MATÉRIEL

1. Existe-t-il un régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires?	Oui
2. Quels sont les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées:	
a) compromission du bon fonctionnement des travaux du Parlement et/ou	Oui ("trouble" apporté à la séance)
b) atteintes portées aux membres du Parlement et/ou	Oui
c) propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants	Pas de réponse claire, mais a priori Oui
3. Existe-t-il des cas d'application significatifs de ce régime (pratique parlementaire ou jurisprudence) concernant ces motifs, notamment au regard du cas de figure sous c) ci-dessus?	Oui (pour le cas de figure sous a) et b))
4. Sanctions ³⁰ prévues:	
Un blâme	Non
La perte d'un droit pécuniaire, telle que l'indemnité de séjour pour une certaine durée	Non
Une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement	Oui
Une interdiction temporaire de représenter le Parlement dans une instance interinstitutionnelle	Non
Autres: <i>Rappel à l'ordre;</i> <i>Destitution</i> <i>(La sanction de destitution est applicable uniquement au Président et au Vice-Président de l'APCE et aux présidents et vice-présidents des commissions de l'APCE).</i>	Oui

³⁰ La liste des sanctions correspond à celle prévue à l'article 166, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement européen.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

1. Organe disposant du pouvoir de sanction (président, bureau de l'assemblée, assemblée plénière, etc.)	Président de l'APCE; Assemblée en cas d'exclusion d'un membre pendant deux à cinq jours ("censure") ou la destitution d'un membre
2. Garanties procédurales des parlementaires:	
Droit d'être entendu	Oui
Accès au dossier	Non
Possibilité d'être assisté par un avocat	Non
Recours interne	Non
Autres	Non

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

1. Existe-t-il la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires?	Absence d'information pertinente
En cas de réponse affirmative indiquez la juridiction compétente	n/a
2. Existe-t-il une jurisprudence pertinente relative à l'étendue du contrôle juridictionnel dans le cadre du recours en question?	Non

[...]

DROIT ALLEMAND

I. INTRODUCTION

1. L'analyse du droit allemand comprend le droit constitutionnel fédéral et le droit constitutionnel de certains États (Länder). Les cas d'application les plus significatifs sont décrits dans le cadre des conditions du contrôle juridictionnel (voir ci-dessous la partie II.) La jurisprudence constitutionnelle fédérale et la jurisprudence constitutionnelle des États (Länder) appliquent les mêmes principes. La jurisprudence constitutionnelle des États fait d'ailleurs régulièrement référence à la jurisprudence constitutionnelle fédérale.

II. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES PARLEMENTAIRES

A. LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ

2. L'article 93, paragraphe 1, point 1, de la loi fondamentale (Grundgesetz, ci-après le "GG") en combinaison avec les articles 63 et 64 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, ci-après le "BVerfGG") prévoit les cas de litige entre organes constitutionnels (Organstreit) devant la Cour constitutionnelle fédérale. Le même recours est possible devant les Cours constitutionnelles des États sous les mêmes conditions (voir en tant qu'exemple les articles 53, sous 1), de la Constitution du Land de Mecklenburg-Vorpommern, 11, sous 1), 36 à 39 de la loi sur la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern).
3. L'article 63 BVerfGG dispose que le litige entre organes constitutionnels concerne les requérants et défendeurs suivants: le Président fédéral (Bundespräsident), l'Assemblée fédérale (Bundestag), le Conseil fédéral (Bundesrat), le Gouvernement fédéral (Bundesregierung) ainsi que les parties de ces organes dotées de droits en vertu de la loi fondamentale et des règlements intérieurs du Bundestag ou du Bundesrat.
4. Un député fédéral est doté de tels droits en particulier en vertu de l'article 38, paragraphe 1, phrase 2, GG, qui dispose que les députés sont représentants de tout le peuple, non subordonnés à des instructions et soumis uniquement à leur conscience. En vertu de l'article 40, paragraphe 2, de la loi fondamentale, le Président du Bundestag exerce les pouvoirs de police dans les enceintes du Bundestag. La Cour constitutionnelle fédérale interprète ces dispositions en ce sens que les députés¹

¹ Voir les arrêts de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 juillet 1959, BVerfGE 10, 4; du 8 juin 1982, BVerfGE 60, 374; du 16 juin 1983, BVerfGE 62, 1; du 14 janvier 1986, BVerfGE 70, 324; du 20 juillet 1998, BVerfGE 99, 19; ordonnance du 1^{er} avril 1998, BVerfGE 97, 408.

ainsi que le Président du Bundestag² peuvent être parties d'un litige entre organes constitutionnels.

5. En vertu de l'article 64, paragraphe 1, BVerfGG, le requérant doit faire valoir qu'un acte ou une omission du défendeur a enfreint ou compromis les droits ou obligations prévus par la Constitution. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale a jugé que le blâme (Rüge) n'affecte pas le statut du parlementaire et ne constitue donc pas un acte au sens de l'article 64, paragraphe 1, BVerfGG. Elle en a conclu que le blâme est en principe soustrait au contrôle juridictionnel.³ En revanche, le retrait de la parole d'un député en vertu de l'article 36 du règlement intérieur du Bundestag (Geschäftsordnung des Bundestages, ci-après le "GO-BT") est un acte affectant le droit à la parole et constitue donc un acte au sens de l'article 64, paragraphe 2, BVerfGG.⁴ D'autres actes disciplinaires qui peuvent affecter les droits du député prévus par la Constitution sont l'exclusion temporaire d'une séance en vertu des articles 44a, paragraphe 5, de la loi relative au statut des députés (Abgeordnetengesetz, ci-après l'"AbgG"), 38 GO-BT ou une amende en vertu des articles 44a, paragraphe 5, AbgG et 37 GO-BT.
6. La requête dans un litige entre organes constitutionnels est soumise à des conditions de forme tel le respect d'un délai de six mois (voir l'article 64, paragraphe 3, BVerfGG).

B. LES CONDITIONS DE FOND

7. La Cour constitutionnelle examine si l'acte ou l'omission du défendeur a enfreint ou compromis les droits du requérant. Dans ce contexte, la Cour se limite à examiner les dispositions constitutionnelles mises en avant par le requérant. Elle n'examine pas les règlements intérieurs ou d'autres normes de rang inférieur à la Constitution. De plus, elle se limite aux droits conférés au requérant en vertu de sa capacité d'organe ou de partie d'organe constitutionnel.⁵ Dans le cas où le député fait valoir un droit fondamental qui ne découle pas de son mandat, il doit le faire dans le cadre de la plainte constitutionnelle (Verfassungsbeschwerde).⁶
8. Le député peut faire valoir notamment son droit à la parole qui découle, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, de l'article 38 GG.⁷ Le droit à la parole est protégé par des dispositions constitutionnelles spéciales. Elle ne fait ni

² Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 8 juin 1982, BVerfGE 60, 374.

³ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 8 juin 1982, 2 BvE 2/82. Dans le cas d'espèce, un député du Bundestag avait introduit un recours contre un blâme du Président du Bundestag reçu pour avoir violemment critiqué la politique étrangère du Chancelier fédéral.

⁴ Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Commentaire du BVerfGG, article 64, point 29.

⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 décembre 1976, BVerfGE 43, 142.

⁶ Ordonnance de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 mai 1957, BVerfGE 6, 445.

⁷ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 juillet 1959, BVerfGE 10, 4, NJW 1959, p. 1723.

partie du champ d'application de la liberté de communication en vertu de l'article 5 GG, ni de la liberté d'action en vertu de l'article 2 GG. Par conséquent, elle ne peut pas être limitée sur le fondement de lois qui peuvent restreindre le champ d'application des articles 5 et 2 GG. Le droit à la parole du député ne correspond pas à la liberté du citoyen envers l'État, mais constitue une faculté indispensable pour exercer les activités parlementaires. Le droit à la parole du député sert directement à remplir les tâches de l'État énoncées dans la Constitution.⁸

9. Le droit à la parole peut être limité par l'exclusion temporaire du député des séances ou par le retrait de la parole ou bien encore par la limitation générale du temps de parole relatif à un certain sujet de débat.⁹
10. Les motifs qui peuvent justifier la sanction d'un député comprennent la compromission de l'ordre parlementaire, la violation de la dignité du Parlement, les atteintes portées aux membres du Parlement, les propos insultants envers des tiers et les actes fondant un comportement pénalement répréhensible.
11. L'ordre parlementaire comprend, en substance, les règles protégeant le bon fonctionnement des travaux du Parlement. Selon la jurisprudence, elles protègent en même temps les valeurs et les comportements formés durant la pratique parlementaire.¹⁰ Elles incluent notamment le principe que l'on ne doit pas compromettre l'autorité du Président du Parlement en contestant sa direction d'une séance plénière.¹¹
12. La dignité du Parlement fait partie des valeurs composant l'ordre parlementaire.¹² La Cour constitutionnelle de Mecklenburg-Vorpommern a interprété ce terme en ce sens que le Parlement a le droit de faire respecter sa dignité par ses membres. Par conséquent, il peut sanctionner un député s'il fait preuve de manque de respect envers d'autres députés ou à la présidence.¹³
13. Le respect de la dignité humaine: La Cour constitutionnelle de Saxe observe que les Parlements sont tenus de respecter la dignité humaine garantie dans la Constitution fédérale et les Constitutions des États non seulement dans leurs travaux législatifs,

⁸ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 8 juin 1982, 2 BvE 2/82.

⁹ Hömig/Wolff, Commentaire du GG, article 38, point 28, 2016.

¹⁰ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 25 juin 2015, 9/14, point 113.

¹¹ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 13 janvier 2014, 4/13, point 39.

¹² Jacobs, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, p. 563 et 564.

¹³ Arrêt de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 13 janvier 2014, 4/13, point 42.

mais aussi dans toutes les activités non législatives. Un acte enfreint la dignité humaine lorsqu'il dénie à une personne sa qualité de sujet.¹⁴

14. **Délits:** Selon la Cour constitutionnelle de Saxe, le droit à la parole peut être limité lorsqu'il est employé afin de commettre des délits tels que l'outrage.¹⁵
15. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale ainsi que selon celles de des Cours constitutionnelles des Länder, les mesures limitant le droit à la parole doivent respecter le principe que le Parlement est le "forum de la parole et de l'opposition".¹⁶ La Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern précise que le débat parlementaire est souvent caractérisé par de violents affrontements, qui peuvent impliquer des formulations exagérées ou polémiques.¹⁷

C. L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

16. En vertu des règlements intérieurs des Parlements, le Président a une liberté d'appréciation quant à la question de savoir s'il doit sanctionner un député ou non.¹⁸ Il a le choix entre des mesures d'une intensité plus ou moins sévère. Par conséquent, dans le cadre d'un litige entre organes constitutionnels, l'étendue du contrôle juridictionnel est limitée.¹⁹
17. La jurisprudence constitutionnelle précise que l'application des notions juridiques sujettes à interprétation employées dans les règlements intérieurs, en particulier "l'ordre parlementaire" et "la dignité du Parlement", relève essentiellement de la compétence du Président du Parlement. Le Parlement est caractérisé par l'autorégulation autant à l'égard de son fonctionnement interne qu'à l'égard de la représentation vers l'extérieur. En outre, la jurisprudence souligne que les situations dans lesquelles des mesures disciplinaires sont prises ne peuvent pas être reproduites et sont difficilement compréhensibles pour des parties tierces.²⁰

¹⁴ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Saxe du 3 décembre 2010, Vf. 17-I-10, point 61 avec références à la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle fédérale.

¹⁵ Arrêt de la Cour constitutionnelle de Saxe du 3 décembre 2010, Vf. 17-I-10, point 54.

¹⁶ Arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale du 14 juillet 1959, BVerfGE 10, 4, NJW 1959, p. 1723. Les Cours constitutionnelles des Länder reprennent cette formule. Exemples: arrêts de la Cour constitutionnelle de Mecklenburg-Vorpommern du 25 juin 2015, 9/14, point 115; arrêt de la Cour constitutionnelle de Saxe du 3 décembre 2010, Vf. 17-I-10, point 52.

¹⁷ Arrêts de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 25 juin 2015, 9/14, point 116 et du 23 janvier 2014, 4/13.

¹⁸ Exemple de l'article 38, paragraphe 1, GO-BT: Le Président peut exclure un député d'une séance dans le cas d'une violation sérieuse de l'ordre.

¹⁹ Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Droit parlementaire, 2016, paragraphe 20, point 64.

²⁰ Arrêts de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 23 janvier 2014, 4/13, point 44, du 25 juin 2015, 9/14, point 42; ordonnance de la Cour constitutionnelle de Saxe du 22 juin 2012, Vf. 58-I-12.

18. Toutefois, l'étendue du contrôle juridictionnel ne se limite pas à la question de savoir si la sanction a été prise de façon arbitraire ou abusive. Une telle limitation ne serait pas compatible avec une protection efficace aux droits constitutionnels en jeu. Par conséquent, plus la sanction en question affecte les droits constitutionnels, plus le contrôle juridictionnel doit être intense.²¹ La jurisprudence a établi la règle selon laquelle le contrôle juridictionnel doit être plus fort lorsqu'une sanction ne vise pas le comportement d'un député, mais ses propos.²²

[...]

²¹ Arrêts de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 23 janvier 2014, 4/13, point 45, du 25 juin 2015, 9/14, point 43.

²² Arrêts de la Cour constitutionnelle du Land de Mecklenburg-Vorpommern du 25 juin 2015, 9/14, point 118, de la Cour constitutionnelle du Land de Saxe du 3 décembre 2010, Vf. 17-I-10, point 58.

DROIT BULGARE

I. DROIT MATÉRIEL

A. CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE BULGARIE¹

1. En vertu de l'article 67, paragraphe 2, de la Constitution, "les députés agissent aux termes de la Constitution et des lois, en accord avec leur conscience et leurs convictions".
2. L'article 69 de la Constitution dispose que: "les députés ne sont pas pénalement responsables des opinions qu'ils ont exprimées et des votes qu'ils ont émis à l'Assemblée nationale".
3. Par ailleurs, l'irresponsabilité parlementaire n'englobe pas le régime disciplinaire interne du Parlement national qui est d'une nature différente. Dès lors, des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement bulgare pour leur comportement incompatible avec les normes d'éthique y compris pour les propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires sont prévues par le règlement sur l'organisation et l'activité du Parlement ainsi que par les règles émanant de la Commission parlementaire de lutte contre la corruption, le conflit d'intérêts et l'éthique parlementaire des députés (ci-après la "Commission d'éthique"), adoptées en vertu de l'article 154, paragraphe 4 dudit règlement.

2. RÈGLEMENT SUR L'ORGANISATION ET L'ACTIVITÉ DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE² (PRAVILNIK ZA ORGANIZATSIIATA I DEINOSTTA NA NARODNOTO SABRANIE, CI-APRÈS LE "PODNS")

4. Il existe un large éventail de sanctions en droit bulgare qui peuvent être appliquées aux membres qui ne respectent pas les règles de conduite au sein de l'Assemblée. Celles-ci feront l'objet d'une étude ci-dessous dans un ordre croissant de sévérité, du simple rappel à l'ordre à l'exclusion d'un parlementaire.
5. Les députés n'ont pas le droit d'interrompre l'intervenant, d'adresser des attaques personnelles, des propos ou des gestes offensants ou des menaces à l'égard de qui que ce soit, de diffuser des données se rapportant à la vie privée ou nuisant à la bonne réputation des citoyens, ni d'adopter un comportement indécent ou de commettre des actes perturbant l'ordre en cours de séance parlementaire (article 155, paragraphe 2 du PODNS).

¹ Constitution de la République de Bulgarie, en vigueur depuis le 13 juillet 1991, dernière modification DV n° 1 du 6 février 2007.

² Règlement sur l'organisation et l'activité de l'Assemblée nationale (Pravilnik za organizatsiata i deinostta na Narodnoto sabranie), en vigueur depuis le 2 mai 2017, publié au DV n° 35 du 2 mai 2017.

6. L'article 156 du PODNS énumère les mesures disciplinaires qui peuvent être appliquées à l'égard des députés, notamment:
 1. rappel à l'ordre;
 2. avertissement;
 3. blâme;
 4. retrait du droit de parole;
 5. suspension de la participation à une séance;
 6. suspension de la participation jusqu'à trois séances.
7. Le rappel à l'ordre est notifié par le président de l'Assemblée nationale (ci-après le "président") à un député qui s'écarte du thème du débat ou perturbe l'ordre de la séance. L'avertissement est notifié par le président à un député ayant fait l'objet d'un rappel à l'ordre au cours de la même séance, qui continue de perturber l'ordre. L'avertissement est notifié également à un député qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des propos ou des gestes offensants ou des menaces. Le blâme est notifié par le président à un député qui, malgré le rappel à l'ordre ou l'avertissement, continue de perturber l'ordre de la séance ou de provoquer un désordre dans la salle.
8. Le président ôte la parole à un député qui:
 1. au cours de son intervention a reçu deux des sanctions prévues à l'article 156, points 1 à 3 précité;
 2. à l'expiration du temps d'intervention poursuit son exposé, malgré l'invitation adressée par le président à y mettre fin.
9. Au titre de l'article 161 du PODNS, le président peut exclure pour une séance un député qui:
 1. objecte de façon brutale et indécente contre la sanction disciplinaire qui lui a été administrée;
 2. fait durablement obstacle à l'activité normale en salle plénière;
 3. vote à l'aide d'une carte qui ne lui appartient pas.
10. Le président peut retirer pour plus d'une séance, mais non au-delà de trois séances un député qui:
 1. offense l'Assemblée nationale ou le Chef de l'État;
 2. appelle à des actes violents dans la salle ou dans les locaux de l'Assemblée nationale;
 3. vote une seconde fois à l'aide d'une carte qui ne lui appartient pas.

11. Le député exclu de la séance au titre du paragraphe 1, de l'article 161 précité du PODNS ne perçoit pas de rémunération pour les séances dont il a été exclu.
12. En outre, la Commission d'éthique peut également infliger des sanctions disciplinaires en cas de violation des règles d'éthique parlementaire. Conformément à l'article 153 du PODNS, la Commission d'éthique peut prendre les mesures suivantes:
 1. avertissement;
 2. blâme;
 3. suspension temporaire de la participation jusqu'à trois séances.
13. Lors de l'adoption de la mesure disciplinaire, la Commission d'éthique tient compte de la gravité de la violation ainsi que de son caractère occasionnel ou répétitif.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

14. Les organes disposant du pouvoir de sanction sont le président du Parlement ainsi que la Commission d'éthique.
15. Quant aux garanties procédurales des parlementaires, le député, après avoir pris connaissance de la sanction infligée par ladite Commission, a le droit d'être entendu³. Après l'avoir entendu, la Commission d'éthique exprime son avis et publie sa décision de sanction disciplinaire dans le registre public de l'Assemblée nationale.
16. Par ailleurs, l'article 162, paragraphe 3 du PODNS prévoit que, le député dispose d'un délai de trois jours pour faire appel auprès du président de l'Assemblée nationale de la mesure disciplinaire qui lui a été imposée. Le président peut confirmer, annuler ou modifier la mesure disciplinaire imposée, en exposant ses motifs.
17. Chaque mois, sur la page Internet de l'Assemblée nationale est publiée une information sur les mesures disciplinaires infligées aux députés en vertu de l'article 156 du PODNS⁴.

³ Voir l'article 154, paragraphes 2 et 3.

⁴ Pour l'année 2017, trois sanctions d'avertissement en vertu de l'article 156 du PODNS ont été infligées aux deux députés bulgares: Anton Konstantinov Kutev – sanctions infligées le 21 avril 2017 et 26 mai 2017; Stoyan Mihailov Mirtchev - le 26 avril 2017.

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA DÉCISION D'INFLIGER UNE SANCTION DISCIPLINAIRE

18. Ni le règlement parlementaire ni les lois ne prévoient la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre les sanctions infligées par la Commission d'éthique et le Président du Parlement pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires.
19. Dans ce contexte, il est à noter que, dans son arrêt interprétatif n° 7 de 2010, la Cour constitutionnelle a relevé que, "le règlement de l'Assemblée nationale est une source du droit constitutionnel []" et qu'"[] il découle de la nature dudit règlement que les actes pris en vertu de ce dernier ne peuvent pas faire l'objet d'un recours administratif et juridictionnel mais peuvent uniquement faire l'objet d'une contestation constitutionnelle []". Il faut cependant souligner que, cette affirmation n'a pas été développée par la formation de la Cour constitutionnelle ayant rendu l'arrêt en question, comme l'évoquent certains auteurs⁵, et, une procédure de contrôle relative au respect des dispositions dudit règlement n'existe pas.
20. De même, l'article 82, paragraphe 1, du code de procédure administrative (Administrativno protsesualen kodeks) prévoit qu'un recours administratif ne peut pas être porté devant un organe administratif supérieur contre les actes du Président de l'Assemblée parlementaire.

IV. CAS D'APPLICATION DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES

21. En janvier 2006, la session du Parlement national a été interrompue par un scandale survenu entre des membres du Parlement bulgare. Une sanction de suspension de la participation jusqu'à trois séances a été infligée à Dimitar Stoyanov, membre du parti ultra-nationaliste Ataka par le vice-président du Parlement Lyuben Kornezov en raison des menaces et insultes qu'il a prononcées à l'égard d'un autre député du parti socialiste Olimpi Katev qui avait à son tour employé lors de la séance plénière un langage insultant et manquant de respect envers Stela Bankova, députée du même parti Ataka. Le leader d'Ataka Volen Sidérov a exprimé ses inquiétudes vis-à-vis du fait que seulement l'une des parties participant au conflit a été sanctionnée et qu'en ce qui concerne le socialiste Katev, aucune mesure disciplinaire ne lui a été infligée.
22. En septembre 2006, Dimitar Stoyanov, alors observateur au Parlement européen et membre du parti ultra-nationaliste Ataka, compare Livia Jaroka, députée européenne hongroise d'origine tzigane et nommée "meilleur parlementaire 2006", à une "prostituée rom". Dans un courriel adressé à l'ensemble des parlementaires, il écrit: "Dans mon pays, il y a des dizaines de milliers de filles tziganes plus belles que

⁵ Voir l'article de Lyubomir Avdzhyski du 2 décembre 2016 intitulé "Est-il nécessaire que l'Assemblée nationale respecte son propre règlement?", p. 3".

cette honorable-là (...) Les meilleures d'entre elles sont chères – jusqu'à 5 000 euros pièce, Wow!». Le Parlement bulgare a condamné les propos de Stoyanov, jugés xénophobes et misogynes. Quant au président du Parlement européen, Josep Borrel, il a demandé à Stoyanov de "retirer publiquement les remarques offensantes et provocantes" qu'il avait exprimé sur Livia Jaroka.

23. Par ailleurs, il est à noter que récemment un discours haineux et raciste prononcé en décembre 2016 à la tribune du Parlement bulgare est passé sans aucune objection par le président de l'Assemblée nationale ou par un des groupes parlementaires de la coalition au pouvoir comme l'évoque Krassimir Kanev, le président du Comité Helsinki de Bulgarie, dans une lettre ouverte au président de l'Assemblée nationale et au procureur de la Bulgarie. Il ressort de cette lettre que, le 17 décembre 2016 à l'Assemblée nationale, Valeri Simeonov, député et co-président du Front patriotique, a parlé des Roms en Bulgarie en déclarant: "Pourquoi les gens qui ont travaillé et scolarisé leurs enfants il y a 25 ans à l'époque du socialisme, sont-ils aujourd'hui devenus féroces, arrogants et d'agressifs grands singes qui veulent être payés sans travailler, toucher des prestations de maladie sans être malade, avoir la garde d'enfants qui jouent avec des porcs dans les rues et obtenir des prestations de maternité pour les femmes qui ressemblent aux putes de rue? Qu'est-ce qui fait croire à nos sombres compatriotes que tout est permis et que tout le monde est obligé de les nourrir, les habiller et leur donner un traitement gratuit? Depuis plus de deux décennies déjà la société bulgare est soumise à une expérience politique sinistre, comparable seulement à l'insurrection bolchevique de 1917 à Saint-Pétersbourg."
24. À cet égard, Kanev a écrit que "cette déclaration n'a pas entraîné de résistance entre les groupes parlementaires de la coalition au pouvoir ce qui est indigne et répugnant".
25. Enfin, une pétition en ligne⁶ est lancée le 12 juillet 2017 pour être signée et déposée auprès du Parlement européen en vue de sanctionner l'un de ses membres bulgare Angel Dzhambazki vice-président du parti politique nationaliste VMRO (Organisation révolutionnaire macédonienne intérieure) pour ses propos racistes contre les roms en Bulgarie.
26. Cette pétition énonce que ledit député "n'a pas cessé d'appeler à la guerre civile contre les roms durant son mandat au Parlement Européen. Il diabolise les Roms dans ses interventions et les décrit comme une menace pour la sécurité de l'Europe et de la Bulgarie. Il va jusqu'à accuser les Roms (dont beaucoup sont musulmans dans son pays) d'être partisans de l'État Islamique. Il appelle à euthanasier les Roms

⁶ Disponible sous le lien suivant: https://secure.avaaz.org/en/petition/Antonio_Tajani_President_of_the_European_Parliament_STOP_DZHAMBAZKI/?prVYzdb&pv=4&utm_source=sharetools&utm_medium=facebook&utm_campaign=petition-434648-Antonio_Tajani_President_of_the_European_Parliament_STOP_DZHAMBAZKI&utm_term=rVYzdb%2Ben

sur sa page Facebook. Il est membre du parti VMRO qui participe au gouvernement et dont le leader est le ministre de la Défense. Le responsable gouvernemental de l'"intégration" des Roms est lui-même un nationaliste. Tout ceci est particulièrement grave et inquiétant."

[...]

DROIT ESPAGNOL

I. DROIT MATÉRIEL

1. En Espagne, les *Cortes Generales* représentent le peuple espagnol et se composent de deux chambres, le Congrès des députés et le Sénat¹. La Constitution espagnole, dans son article 72, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 66, paragraphe 2², consacre pleinement l'autonomie institutionnelle de celles-ci. Conformément à cet article, les Chambres établissent leurs propres règlements, votent de façon autonome leur budget et fixent, d'un commun accord, le statut du personnel des *Cortes Generales*. À cet égard, le bon fonctionnement des travaux parlementaires est assuré par le règlement du Sénat³, du 3 mai 1994 ainsi que le règlement du Congrès des députés⁴, du 24 février 1992.
2. Par ailleurs, en vertu de l'article 71, paragraphe 1, de la Constitution espagnole, les députés et les sénateurs jouissent de la prérogative de l'inviolabilité pour les opinions exprimées dans l'exercice de leurs fonctions. Pendant la durée de leur mandat, les députés et les sénateurs jouissent également de l'immunité et ne pourront être détenus qu'en cas de flagrant délit. Ils ne pourront pas être inculpés, ni poursuivis en justice, sans l'autorisation préalable de leur Chambre respective.
3. Nonobstant, dans le cas où les membres des *Cortes Generales* peuvent, pour des propos tenus dans l'exercice de leurs fonctions parlementaires, compromettre le bon fonctionnement des travaux des *Cortes* et/ou porter atteinte aux membres de celles-ci, un régime de sanctions disciplinaires est prévu dans les règlements précités (voir ci-dessous).

A. RÉGIME DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

4. Le règlement du Sénat et le règlement du Congrès prévoient diverses sanctions: rappel à l'ordre, retrait de la parole, suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement et perte d'un droit pécuniaire.

1. RAPPEL À L'ORDRE ET RETRAIT DE LA PAROLE

5. En ce qui concerne les députés, l'article 102 du règlement du Congrès prévoit qu'il sera rappelé à l'intervenant (député à qui la parole a été accordée) de se

¹ Article 66, paragraphe 1, de la Constitution espagnole.

² L'article 66, paragraphe 2, de la Constitution espagnole signale que les *Cortes generales* exercent le pouvoir législatif de l'État, votent le budget, contrôlent l'action du gouvernement et assument les autres compétences que leur attribue la Constitution.

³ Texto refundido del Reglamento del Senado aprobado por la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces, en su reunión del día 3 de mayo de 1994.

⁴ Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados.

recentrer sur la question concernée lorsqu'il digresse sur ladite question ou lorsqu'il revient à une question précédente déjà votée. En outre, le président retirera la parole à l'intervenant qui fera l'objet, à plus de trois reprises, d'un rappel à l'ordre en ce sens, lors d'une seule intervention.

6. Il convient d'indiquer que l'article 103 du règlement du Congrès dispose que les députés et intervenants seront rappelés à l'ordre lorsque:
 - ils profèrent des mots offensifs contre le décorum de la chambre et de ses membres, les institutions de l'État ou toute autre personne ou entité;
 - leurs discours ne suivent pas les règles de bon déroulement de la procédure législative;
 - ils perturbent le déroulement des sessions par des interruptions ou toute autre forme de perturbation;
 - bien que le droit de parole de l'intervenant lui soit retiré, celui-ci a l'intention de continuer son discours.
7. L'article 104, paragraphe 1, du règlement du Congrès prévoit que le député ou l'intervenant, rappelé à l'ordre à trois reprises lors d'une seule session, sera averti une deuxième fois des conséquences d'un troisième rappel, par le retrait de son droit de parole.
8. Par ailleurs, concernant les sénateurs, l'article 101 dudit règlement dispose que ceux-ci seront rappelés à l'ordre par le président:
 - a) lorsque des mots offensifs seront proférés altérant le décorum de la Chambre ou de ses membres, des institutions de l'État ou de toute autre personne ou entité;
 - b) lorsqu'ils altèrent les débats par des interruptions ou de quelque autre façon.
9. Les sénateurs pourront, également, être rappelés à se recentrer sur la question concernée lorsqu'ils font des digressions à ladite question ou lorsqu'ils reviennent à une question précédente déjà votée.

2. SUSPENSION TEMPORAIRE DE LA PARTICIPATION À L'ENSEMBLE OU À UNE PARTIE DES ACTIVITÉS DU PARLEMENT

10. La suspension temporaire des activités du Parlement est possible en vertu de l'article 100 du règlement du Congrès des députés qui prévoit que le président peut décider l'interdiction d'assister à une ou deux sessions ainsi que l'expulsion immédiate d'un député de la chambre, selon les conditions fixées dans ce règlement.
11. L'article 101 du règlement du Congrès énumère les hypothèses de suspension temporaire du statut de député. À cet égard, la suspension peut être accordée par l'assemblée plénière de la Chambre, en raison de la discipline parlementaire, selon les hypothèses suivantes:

- lorsque le député persiste dans son attitude, une fois la sanction infligée et exécutée, en vertu de l'article 99⁵;
 - lorsque le député apporte des armes dans l'enceinte parlementaire;
 - lorsque le député, après avoir été expulsé de la Chambre, refuse de quitter les lieux;
 - lorsque le député enfreint l'article 17 de ce règlement⁶.
12. Le président, sans débat préalable, pourra exclure le député pour le reste de la session lorsque celui-ci a été rappelé à l'ordre par trois fois dans la même session. En outre, si le député sanctionné ne veut pas quitter la Chambre, le président prendra les mesures appropriées pour procéder à son expulsion. Dans ce cas, le président, sous réserve des dispositions de l'article 101 de ce règlement, peut également imposer une interdiction de participer à la prochaine session.
13. Il convient de signaler que, selon l'article 106 dudit règlement, dans le cas où le député vise à promouvoir le désordre dans l'enceinte, le président pourra immédiatement le suspendre de ses fonctions parlementaires pour un maximum d'un mois. Nonobstant, sous réserve du Bureau du Congrès et conformément aux dispositions de l'article 101, cette durée peut être prolongée.
14. Concernant les sénateurs, en vertu de l'article 101, paragraphe 2, du règlement du Sénat, après avoir été rappelé à l'ordre par trois fois dans la même session, le président peut, sans débat préalable, interdire au sénateur concerné d'assister au reste de la session. Cette décision de la présidence peut même être étendue à la prochaine session. En cas de récidive, il sera soumis à la Chambre une proposition de sanction plus grave, selon la procédure décrite à l'article 102, paragraphe 3, du règlement. Par ailleurs, lorsque le sénateur refuse de quitter la Chambre, le président prendra les mesures appropriées pour assurer l'expulsion et déterminera la suspension de l'exercice de la fonction parlementaire pour un maximum d'un mois.
15. Enfin, conformément à l'article 102, paragraphe 2, du même règlement, dans le cas où, au cours d'une session, un sénateur agresse un autre sénateur ou certains membres du gouvernement, le président de la Chambre pourra lui imposer une suspension d'au minimum un mois et d'au maximum un an.

3. PERTE D'UN DROIT PÉCUNIAIRE

16. De manière générale, l'article 99 du règlement du Congrès énumère les

⁵ L'article 99 du règlement du Congrès énonce les hypothèses selon lesquelles les députés peuvent être privés de leurs droits.

⁶ L'article 17 du règlement du Congrès des députés prévoit que les députés ne peuvent pas invoquer ou utiliser leur statut parlementaire dans l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou professionnelle.

hypothèses selon lesquelles les députés peuvent être privés de leurs droits⁷. En ce sens, le Bureau du Congrès pourra décider de la privation de l'un ou de tous les droits pécuniaires, lorsque:

- le député, de façon répétée ou notoire, est volontairement absent des sessions plénières ou des commissions internes;
 - le député viole l'obligation de secret prévue à l'article 16 de ce règlement. En outre, dans ce cas, tenant compte de la gravité de leur comportement ou du préjudice causé à la sécurité de l'État, le Bureau du Congrès propose l'adoption de mesures de suspension établies à l'article 101 de ce règlement.
17. La décision du Bureau du Congrès mentionnera la durée de la sanction, qui pourra inclure la perte d'une partie de la subvention concernant le groupe parlementaire.
18. En outre, en ce qui concerne les sénateurs, en cas des suspensions liées à l'agression à l'encontre d'un autre sénateur ou de certains membres du gouvernement, l'article 102, paragraphe 4, du règlement du Sénat prévoit que ces suspensions entraîneront toujours la perte d'une partie proportionnelle de la rémunération totale du sénateur concerné.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

A. POUVOIRS DU PRÉSIDENT

19. L'article 72, paragraphe 3, de la Constitution espagnole établit que les présidents des Chambres exercent, au nom de celles-ci, tous les pouvoirs administratifs et les fonctions de police au sein de leurs sièges respectifs⁸.
20. Dans ce contexte, en vertu de l'article 32, paragraphe 1, du règlement du Congrès, le président du Congrès représente la Chambre, assure son bon fonctionnement, dirige les débats et veille au maintien de l'ordre lors de ces derniers.
21. Parmi ses compétences, l'article 100 du même règlement prévoit que le président peut imposer l'interdiction d'assister à une ou deux sessions ainsi que l'expulsion immédiate d'un député, selon les conditions fixées dans ce règlement. Par ailleurs, l'article 107 dudit règlement dispose que le président veillera au maintien de l'ordre des tribunes et les auteurs de perturbations seront immédiatement expulsés.

⁷ Il convient de signaler que, parmi les droits des députés, conformément à l'article 8 du règlement du Congrès, est prévu le droit de percevoir une rémunération économique afin d'exercer sa fonction de manière appropriée.

⁸ Le président de l'Assemblée, dans le cas des Communautés autonomes, dispose également d'un pouvoir de sanction. Voir, par exemple, l'article 31 de l'Acuerdo de 30 de enero de 1997, del Pleno de la Asamblea, por el que se aprueba el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

22. Dans le cas des sénateurs, l'article 37, paragraphe 10, du règlement du Sénat établit que le président du Sénat doit appliquer les mesures relatives à la discipline parlementaire. En effet, en vertu de l'article 38 du même règlement, le président est l'autorité suprême de la Chambre du Sénat et il lui incombe donc de dicter toutes les mesures essentielles au bon fonctionnement des sessions dans l'enceinte et de donner les ordres nécessaires aux fonctionnaires et aux agents de la force publique pour y parvenir.

B. RECOURS INTERNE

23. L'article 71 du règlement du Congrès établit la procédure orale lorsque, au cours des débats, un membre du Congrès a émis des propos contre un autre membre, ou a altéré le décorum de la Chambre ainsi que la dignité d'un groupe parlementaire. À cet égard, ledit article établit que le président de la Chambre, dans le cas où un député fait allusion à une personne ou à la conduite d'un autre député, pourra octroyer la parole au député visé pour une durée ne dépassant pas trois minutes, afin d'expliquer strictement les allusions avancées. Si le député dépasse ce temps de parole, le président lui retirera immédiatement celle-ci. Dans ce cas, il pourra uniquement expliquer ses allusions dans la session suivante. En outre, ces allusions affectent le décorum et la dignité d'un groupe parlementaire, le président pourra donner la parole au représentant du groupe visé dans les mêmes conditions que susmentionnées.
24. Par ailleurs, en vertu de l'article 73, paragraphe 1, du règlement du Congrès, le député, contredit dans ses arguments par un ou plusieurs autres intervenants, aura le droit de répondre ou de rectifier une seule fois son discours dans un temps maximum de cinq minutes.
25. Enfin, concernant les sénateurs, l'article 102, paragraphe 3, du règlement du Sénat prévoit que, dans les cas où le sénateur utilise ou exhibe une arme à feu ou une arme blanche dans l'enceinte du Sénat, ou qu'il agresse un autre sénateur ou certains membres du gouvernement au cours d'une session, il sera uniquement autorisé à s'expliquer ou se défendre à travers un discours auprès d'un autre sénateur le représentant, pendant au maximum vingt minutes, puis le Sénat prendra immédiatement une décision. L'incident sera traité en session secrète.

C. GARANTIES PROCÉDURALES DES PARLEMENTAIRES

26. Concernant le droit d'être entendu ainsi que la possibilité d'être assisté par un avocat, tous les parlementaires ont ces droits garantis conformément à l'article 24 de la Constitution espagnole.
27. À cet égard, ledit article signale que toute personne a le droit d'obtenir la protection effective des juges et des tribunaux pour exercer ses droits et ses intérêts légitimes, sans qu'en aucun cas cette protection puisse lui être refusée.

28. De plus, toute personne a droit à un juge ordinaire déterminé préalablement par la loi, ainsi que le droit de se défendre et de se faire assister par un avocat, d'être informée de l'accusation portée contre elle, d'avoir un procès public sans délais indus et avec toutes les garanties, d'utiliser les preuves pertinentes pour sa défense, de ne pas déclarer contre elle-même, de ne pas s'avouer coupable et d'être présumée innocente.
29. En outre, le député/sénateur a un droit d'accès à son dossier, en vertu de l'article 13, sous d), de la loi 39/2015, du 1^{er} octobre 2015, concernant la procédure administrative commune aux administrations publiques. Dans ce contexte, cet article dispose que les personnes physiques, devant l'administration publique, ont un droit d'accès aux informations publiques, fichiers et dossiers, tel que le prévoit la loi 19/2013, du 9 décembre 2013, sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance et d'autres lois⁹.

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

30. Le titre III "*Del recurso de amparo constitucional*" de la loi organique 2/1979 de la Cour constitutionnelle, du 3 octobre 1979, prévoit la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires.
31. Concrètement, l'article 42 de cette loi dispose que "les décisions ou actions, sans valeur de loi émanant des tribunaux ou de l'un de ses organes, ou des assemblées législatives des communautés autonomes ou leurs organes, qui enfreignent les droits et libertés sous réserve de la protection constitutionnelle, peuvent faire l'objet d'un recours, dans les trois mois suivant l'adoption de la décision, conformément aux règles internes des Chambres ou assemblées".
32. La Cour constitutionnelle est donc la juridiction compétente à qui le député/sénateur peut, en principe, demander une protection en cas de la violation de sa liberté d'expression. La plupart des parlementaires visent, par leurs demandes de protection (*recurso de amparo*), à annuler les décisions de sanctions adoptées, en règle générale, par le président de la Chambre, au motif de l'absence d'un comportement constitutif d'une infraction de leur part. En effet, pour qu'un tel comportement soit constitutif d'une infraction, est exigé un attentat grave contre la discipline, l'ordre et la courtoisie parlementaire entraînant, également, un désordre dans les sessions/débats.
33. À cet égard, plusieurs arrêts méritent d'être mentionnés:

⁹ L'article 12 de la loi 19/2013, du 9 décembre 2013, sur la transparence, l'accès à l'information publique et la bonne gouvernance et d'autres lois, établit que toute personne a le droit d'accéder à l'information publique, dans les conditions prévues à l'article 105, paragraphe b), de la Constitution espagnole, et développées par cette loi.

34. L'arrêt 78/2016, du 25 avril 2016¹⁰, vise un *recurso de amparo* formulé par une députée de l'assemblée de Madrid¹¹ contre l'accord du président de l'assemblée, du 9 mai 2013, de procéder à son expulsion de la session ordinaire, ainsi qu'à la suspension temporaire de son statut de députée pendant un mois. Le 9 mai 2013, lors de la session plénière de l'assemblée de Madrid, ladite députée est intervenue, en sa qualité de suppléant du Groupe parlementaire socialiste concernant une question sur la politique du ministère de la Santé de la Communauté de Madrid relative à la retraite obligatoire des médecins âgés de 65 ans. Au cours de l'intervention, la députée a qualifié le Président du Conseil du gouvernement de "corrompu", en faisant un lien avec la "trama Gürtel" (une affaire de corruption actuellement devant les tribunaux). Le président de l'assemblée l'a rappelée à l'ordre, puis a finalement décidé de lui retirer la parole suite à un avertissement, parce qu'elle poursuivait son allocution. La Cour constitutionnelle a accordé le *recurso de amparo* en raison de la violation du principe de légalité pénale et du droit d'exercer des fonctions de représentation. À cet égard, la Cour a déclaré qu'une conduite comme celle en cause ne relève pas du cadre d'une violation parlementaire de l'article 33 du règlement de l'assemblée¹², dans la mesure où les débats de la session concernée ont pu se poursuivre normalement en dépit du dérangement. De plus, la sanction a été imposée après que d'autres débats sur des affaires différentes aient eu lieu, en éliminant ainsi le caractère de mesure immédiate qui doit se refléter entre la conduite et la sanction, en vertu de l'article 33 précité.
35. L'arrêt 169/1995, du 20 novembre 1995¹³, vise le *recurso de amparo* introduit par un député du Parlement de la communauté autonome de Galicie contre une sanction disciplinaire imposée par le président de la Commission chargée de la modification du règlement intérieur. Dans deux sessions de ladite Commission, le député concerné a été, à plusieurs reprises, rappelé à l'ordre afin de cesser son intervention. Il a ignoré les rappels du président de la Commission, et celui-ci a dû, lors de la deuxième session en cause, ordonner sa suspension. La Cour constitutionnelle a partiellement accueilli le *recurso de amparo* en reconnaissant le droit du député à ne pas être puni par des actions qui ne constituent pas une infraction parlementaire en vertu de l'article 108 du Règlement de Parlement de Galicie, dans la mesure où cet article exige une réaction immédiate face à une conduite répréhensible. La Cour a ainsi annulé la résolution du président du

¹⁰ Tribunal constitucional, sentencia No. 78/2016, 25 abril 2016.

¹¹ L'assemblée de Madrid est le parlement de la Communauté autonome de Madrid. Voir, l'article 1 du règlement de l'Assemblée de Madrid, lu en combinaison avec l'article 9 du statut d'autonomie de la communauté de Madrid.

¹² L'article 33 du règlement de l'Assemblée de Madrid signale que lorsqu'un député, dans la session ou en dehors de celle-ci, attente gravement contre la discipline, l'ordre et la courtoisie parlementaire entraînant un désordre, sous réserve des conditions prévues à l'article 138 de ce Règlement, le Président pourra lui sanctionner avec l'expulsion immédiate de l'enceinte parlementaire.

¹³ Tribunal constitucional, sentencia No. 169/1995, 20 noviembre 1995.

Parlement de Galicia concernant la ratification de la sanction disciplinaire imposée par le Président de la Commission.

36. Par ailleurs, concernant des propos considérés insultants ou provocants envers des tiers, deux affaires qui ont, néanmoins, eu lieu en dehors du Congrès, méritent d'être relevées.
37. Premièrement, la Cour suprême¹⁴ a été confrontée à la situation d'un député du Congrès, accusé d'un délit pénal¹⁵, en raison de ses déclarations lors d'un rassemblement politique organisé par son parti politique dans la ville de Salamanca. Le représentant légal de l'association "Unión de Oficiales de la Guardia Civil" a déposé une plainte contre ledit député en raison des injures et calomnies prononcées par celui-ci à l'égard du gouvernement et, plus concrètement des membres de la Guardia Civil¹⁶. Le député a tenu les propos suivants: *"l'actuel gouvernement est le même que celui qui a ordonné à la Guardia Civil d'assassiner les immigrants qui franchissaient les barrières de Melilla... mais en même temps, il a approuvé une loi relative aux étrangers qui a permis d'octroyer des permis de résidence pour les étrangers achetant un logement de plus d'un demi-million d'euros"*. Dans ce contexte, selon la Cour, les propos du député avaient pour but de souligner les différences existantes parmi les immigrants sans moyens économiques et ceux plus riches. Cependant, bien qu'elle a trouvé la plainte légitime, la Cour a signalé que l'excès verbal réalisé aux fins politiques lors d'un discours électoral, ne peut pas être apprécié sous l'angle du droit pénal, car cela conduirait à la criminalisation de nombreux excès rhétoriques des rassemblements électoraux, dans un domaine où devrait prévaloir la liberté d'expression et d'information. La Cour a ainsi déclaré irrecevable la plainte contre le député.
38. Deuxièmement, dans une ordonnance du 24 novembre 2003¹⁷, la Cour suprême a jugé le cas d'un député du Congrès, dénoncé par le président d'une association des homosexuels "Plataforma Popular Gay", en raison des injures¹⁸ et de l'incitation à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle¹⁹, émises par le premier lors d'un rassemblement organisé par le syndicat des mineurs SOMA-UGT. Dans son discours, le député a accusé le président du gouvernement "d'avoir des manières efféminées". Il semblerait que le député ait voulu insulter le président du gouvernement en utilisant de manière péjorative une certaine

¹⁴ Tribunal supremo, sala de lo penal, recurso 20404/2015, 24 julio 2015.

¹⁵ Article 504, paragraphes 1 et 2, du code pénal.

¹⁶ La Guardia Civil est, en Espagne, une force armée à statut militaire dépendant de deux ministères, à savoir le ministère des Affaires Intérieures pour les missions touchant à la sécurité publique, ainsi que le ministère de la Défense pour l'exécution des missions à caractère militaire. Voir, article 9, sous b), de la loi organique 2/1986, du 13 mars 1986, sur les forces armées et les corps de sécurité.

¹⁷ Tribunal supremo, sala de lo penal, recurso 1235/2003, 24 noviembre 2003.

¹⁸ Articles 208, 209, 211 et 510, paragraphe 2, du code pénal.

¹⁹ Articles 510, paragraphe 1 et 511 du code pénal

orientation sexuelle. À cet égard, la Cour a signalé qu'il convient de prendre en considération le moment et les circonstances dans lesquelles une telle expression a été formulée, car il ne s'agissait pas d'un acte académique dans lequel un lexique mesuré est attendu. Ces interventions, selon la Cour, doivent toujours être appréciées dans le contexte de la spontanéité et de la lutte politique et sociale d'un rassemblement politique. La Cour a ainsi déclaré irrecevable la plainte contre le député car les actes dénoncés ne constituent pas un délit.

[...]

DROIT FINLANDAIS

1. L'article 30 de la Constitution contient des règles relatives à l'immunité parlementaire. En vertu de cette disposition, aucun député ne peut être empêché d'exercer son mandat. Aucun député ne peut être poursuivi ni privé de sa liberté, en raison des opinions qu'il a exprimées au Parlement ou de son comportement au cours des débats, si ce n'est en vertu d'une décision du Parlement prise à la majorité des cinq sixièmes au moins des suffrages exprimés.
2. Le président du Parlement doit être immédiatement informé de l'arrestation ou de l'incarcération d'un député. Aucun député ne peut, sans le consentement du Parlement, être arrêté ou incarcéré avant le début de la procédure judiciaire, sauf s'il est soupçonné pour raisons graves d'être coupable d'une infraction passible d'une peine minimum de six mois d'emprisonnement.
3. Les règles relatives à la liberté et la tenue du député sont prévues par l'article 31 de la Constitution. Cette disposition prévoit qu'au Parlement, chaque député a le droit de s'exprimer librement sur toutes les questions débattues et sur la procédure d'examen de ces questions. Le député doit observer une tenue sérieuse et digne qui n'offense aucune autre personne. Tout député qui enfreint ces dispositions peut être rappelé à l'ordre par le Président, qui a également la possibilité de lui retirer son droit de parole. Le Parlement peut également donner un avertissement à un député (dans la pratique le Président) ou l'exclure des sessions du Parlement pour un délai déterminé ne dépassant pas deux semaines (dans la pratique le bureau de l'Assemblée), dans le cas où celui-ci aurait troublé l'ordre de façon répétée.
4. Le bureau de l'Assemblée a donné des instructions relatives à l'utilisation du droit de parole mais ces instructions ne donnent aucune précision sur le contenu de la parole.
5. Conformément à l'article 49, paragraphe 2, du règlement du Parlement, le Président veille à ce que les orateurs ne s'écartent pas de la question. Si l'orateur s'écarte de la question, le Président doit lui rappeler l'obligation de s'en tenir à la question. Si l'orateur ne défère pas à ce rappel, le Président peut lui interdire de poursuivre son intervention.
6. L'article 31 de la Constitution a été appliqué environ 20 fois depuis l'indépendance de la Finlande (en 1917). Sa dernière application date de 2013, où le Président a donné un avertissement à un député ayant photographié son invité qui a fait un salut hitlérien dans la tribune de la salle de séance.
7. Les règles relatives aux garanties procédurales des députés ne sont pas prévues dans la Constitution mais dans la pratique, les députés ont certaines garanties procédurales comme le droit d'être entendu, l'accès au dossier et la possibilité d'être assisté par un avocat.

8. Outre le système disciplinaire prévu par la Constitution, les groupes politiques ont leurs propres régimes disciplinaires. Les groupes peuvent infliger des sanctions prévues dans leurs statuts. Par exemple, le groupe "Perussuomalaiset" a infligé, en février 2017, un blâme à un député ayant commis un délit constituant un discours de haine exprimé sur Facebook.

[...]

DROIT FRANÇAIS

I. INTRODUCTION

1. La liberté d'expression des parlementaires s'inscrit dans la tradition constitutionnelle française selon laquelle les parlementaires doivent être protégés, en leur qualité d'élus, dans l'exercice de leurs fonctions au sein de l'enceinte parlementaire. L'irresponsabilité parlementaire est prévue par l'article 26, premier alinéa, de la Constitution, aux termes duquel:

"Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions."

2. L'irresponsabilité parlementaire s'analyse en une immunité absolue, d'une part, en ce qu'elle couvre tous les actes inhérents à l'exercice du mandat parlementaire (interventions, votes, rapports, questions écrites ou orales, missions confiées par l'assemblée), tant du point de vue de la responsabilité civile et pénale que politique, et en une immunité perpétuelle, d'autre part, en ce qu'elle survit après la cessation du mandat¹.
3. Le contenu et les limites de cette immunité ont été précisés par la loi et par les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat.
4. S'agissant de son contenu, l'article 41 de la loi sur la liberté de la presse du 29 juillet 1881², modifié par l'article 9 de l'ordonnance relative au fonctionnement des assemblées parlementaires du 17 novembre 1958,³ exempte de toute action les discours prononcés au sein de l'Assemblée nationale ou du Sénat ainsi que les rapports ou toute autre pièce imprimée par ordre de l'une de ces deux assemblées. L'irresponsabilité attachée aux opinions et aux votes des parlementaires s'étend en outre à leur reproduction dans la presse, à condition que le compte-rendu des séances publiques des assemblées soit rapporté de bonne foi.
5. Cependant, le bénéfice de l'irresponsabilité est limité aux actes inhérents à l'exercice du mandat parlementaire. En sont exclus les propos tenus par les parlementaires en dehors de l'enceinte parlementaire (réunion publique, intervention à la radio, à la télévision ou sur les réseaux sociaux) ainsi que les propos émis à titre privé, à l'intérieur de l'enceinte des assemblées.

¹ Gicquel, J. et Gicquel, J.-E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 29^{ème} édition, LGDJ, Paris, 2004, p. 695.

² Loi n° 1881-07-29 du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (JORF du 30 juillet 1881 p. 4201).

³ Ordonnance n° 58-1100, du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (JORF du 18 novembre 1958, p. 10335).

6. L'irresponsabilité ne signifie pas qu'un parlementaire ne peut être sanctionné disciplinairement s'il ne respecte pas les règles de conduite au sein de son assemblée. En effet, un régime de sanctions disciplinaires listant les motifs pour lesquels les sanctions peuvent être infligées ainsi que l'éventail des sanctions applicables est prévu dans le règlement de chaque assemblée (II.). Cependant, une fois que la sanction disciplinaire est infligée à un parlementaire se pose la délicate question de son contrôle juridictionnel (III.).

II. LE RÉGIME DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES INFLIGÉES À UN PARLEMENTAIRE

7. Les règles de conduite sont fixées par les règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat⁴. Le président de chaque assemblée est chargé de les faire respecter. Il dirige les délibérations, fait observer le règlement et maintient l'ordre. Les motifs pour lesquels des sanctions disciplinaires peuvent être infligées (A.) ainsi que la typologie des sanctions prévues sont inscrits dans ces règlements. À cet égard, on peut distinguer deux grandes catégories de sanctions. Les plus légères peuvent être prononcées par le président seul; il s'agit du rappel à l'ordre et du rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (B.). Les plus lourdes sont prononcées par l'assemblée elle-même sur proposition du Bureau⁵; il s'agit de la censure simple et de la censure avec exclusion temporaire (C.).

A. LES MOTIFS D'INFLICTION DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

8. Peut faire l'objet de sanctions disciplinaires tout parlementaire:
- qui se livre à des manifestations troublant l'ordre ou qui provoque une scène tumultueuse;
 - qui se livre à une mise en cause personnelle, qui interpelle un autre parlementaire ou qui adresse à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces;
 - qui a fait appel à la violence en séance publique;
 - qui s'est rendu coupable d'outrages ou de provocations envers l'Assemblée nationale, le Sénat ou son Président;

⁴ Chapitre XIV "Discipline, immunité et déontologie" du règlement de l'Assemblée nationale (articles 70 à 80-5) et chapitre XVII "Discipline et obligations déontologiques" du règlement du Sénat (articles 92 à 100).

⁵ Le Bureau est l'organe collégial en charge du fonctionnement interne de l'assemblée. Il est notamment compétent en matière disciplinaire.

- qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution;
 - qui s'est rendu coupable d'une voie de fait dans l'enceinte de l'Assemblée nationale ou du Sénat;
 - qui a manqué aux règles définies dans le code de déontologie de l'assemblée.
9. Cette liste fait apparaître que des propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que des migrants, ne constituent pas, en vertu des règlements des deux assemblées, un motif pour infliger une sanction disciplinaire à un parlementaire.

B. LE RAPPEL À L'ORDRE ET LE RAPPEL À L'ORDRE AVEC INSCRIPTION AU PROCÈS-VERBAL

10. Est rappelé à l'ordre par le président tout orateur qui trouble les débats. Il s'agit du président de séance au moment des faits, donc pas nécessairement du président de l'assemblée. Bien qu'elle soit la plus légère des sanctions disciplinaires, le rappel à l'ordre demeure exceptionnel sous la V^{ème} République.
11. Un des derniers cas d'application concernait un comportement perturbateur d'un député qui a adressé un doigt d'honneur à un de ses collègues (juin 2011).
12. La sanction suivante est le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. À l'Assemblée nationale, le président peut l'utiliser contre tout député qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre ou qui a adressé à un ou plusieurs de ses collègues des injures, provocations ou menaces. À la différence du rappel à l'ordre simple, qui est purement symbolique, cette peine emporte de droit la privation, pendant un mois, du quart de l'indemnité allouée au parlementaire. Au Sénat, le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal est uniquement prévu contre le sénateur qui, dans la même séance, a encouru un premier rappel à l'ordre. Il n'emporte pas la privation partielle de l'indemnité.
13. Des cas d'application récents ont concerné des gestes insultants envers des collègues (bras d'honneur, en décembre 2009), l'imitation du caquetage d'une poule pendant l'intervention d'une collègue en séance (octobre 2013), ou bien encore le refus d'un député de féminiser la fonction de présidente de séance (octobre 2014)⁶.

C. LA CENSURE SIMPLE ET LA CENSURE AVEC EXCLUSION TEMPORAIRE

14. La censure simple est le troisième degré de sanction disciplinaire. À l'Assemblée nationale, elle est prononcée contre tout député qui, après un rappel à l'ordre avec

⁶ Cette dernière affaire a donné lieu à des recours juridictionnels devant le tribunal administratif de Paris puis devant la cour administrative d'appel de Paris. Voir notes 9 et 10 *infra*.

inscription au procès-verbal, n'a pas déféré aux injonctions du président ou qui, dans l'Assemblée, a provoqué une scène tumultueuse. S'agissant d'une peine plus sérieuse, elle est prononcée par l'Assemblée, par assis et levé et sans débat, sur la proposition du président, le député ayant le droit d'être entendu ou de faire entendre en son nom un de ses collègues. Au Sénat, la procédure est identique, mais la sanction s'applique, en plus des deux cas mentionnés ci-dessus, au sénateur qui a adressé à ses collègues des injures, provocations ou menaces, ou qui a usé de son titre pour d'autres motifs que pour l'exercice de son mandat.

15. Dans les deux assemblées, la censure simple emporte de droit la privation, pendant un mois, d'une partie de l'indemnité allouée au parlementaire (à l'Assemblée nationale, la moitié, au Sénat, le tiers et la totalité de l'indemnité de fonction). Aucun cas d'application récent d'une censure simple n'a pu être recensé. Cette sanction a été votée pour la première fois par l'Assemblée nationale (sur proposition du Bureau) le 2 février 1984 à l'encontre de trois députés qui avaient mis en cause l'honneur du président Mitterrand (en évoquant "son passé" pendant la guerre).
16. La censure avec exclusion temporaire est la sanction la plus grave. Elle est prononcée à l'encontre d'un député ou d'un sénateur qui a résisté à la censure simple ou qui a subi deux fois cette sanction, qui a fait appel à la violence en séance publique, qui s'est rendu coupable d'outrages envers l'assemblée ou envers son président, qui s'est rendu coupable d'injures, de provocations ou de menaces envers le Président de la République, le Premier ministre, les membres du Gouvernement et les assemblées prévues par la Constitution. Le règlement du Sénat vise également le sénateur récidiviste qui a déjà subi la censure simple pour avoir usé de son titre pour d'autres motifs que l'exercice de son mandat. À l'Assemblée nationale, le Bureau est également convoqué par le président lorsqu'un député entreprend de paralyser la liberté des délibérations et des votes de l'Assemblée et, après s'être livré à des agressions contre un de ses collègues, refuse d'obtempérer aux rappels à l'ordre du président.
17. Prononcé suivant la même procédure que la censure simple, ce type de sanction entraîne l'interdiction de prendre part aux travaux de l'assemblée jusqu'à l'expiration du quinzième jour qui suit celui où la mesure a été prononcée. Ce délai peut être porté à trente jours si le parlementaire refuse de se conformer à l'injonction du président.
18. Dans les deux assemblées, la censure avec exclusion temporaire emporte de droit la privation, pendant deux mois, d'une partie de l'indemnité allouée au parlementaire (à l'Assemblée nationale, la moitié, au Sénat, le tiers et la totalité de l'indemnité de fonction).
19. Cette sanction ultime a été prononcée, pour la première fois, en mars 2011 à l'encontre d'un député qui avait provoqué un esclandre lors d'une audition publique à l'Assemblée nationale, au sujet de voitures ministérielles mal garées.

20. Une fois que la sanction disciplinaire est infligée à un parlementaire se pose la question plus délicate de son contrôle par un juge.

III. L'INJUSTICIABILITÉ DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES INFLIGÉES À UN PARLEMENTAIRE

21. Une jurisprudence bien établie du Conseil d'État⁷ et de la Cour de cassation⁸ écarte la compétence, respectivement, du juge administratif et du juge judiciaire pour connaître d'un recours introduit par un parlementaire tendant à l'annulation d'une sanction disciplinaire qui lui a été infligée par les organes de son assemblée.
22. Le Conseil d'État se fonde sur le fait que "le régime de sanctions prévu par le règlement de l'Assemblée nationale fait partie du statut du parlementaire, dont les règles particulières découlent de la nature de ses fonctions, ainsi ce statut se rattache à l'exercice de la souveraineté nationale par les membres du Parlement".
23. Plus récemment, à l'occasion d'un recours d'un député tendant à l'annulation de la sanction disciplinaire de rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal prononcée à son encontre le 6 octobre 2014, lors d'une séance publique, par une vice-présidente de l'Assemblée nationale, au motif qu'il avait refusé de féminiser la fonction de présidente de séance, la cour administrative d'appel de Paris, confirmant le jugement du tribunal administratif de Paris⁹ a également écarté la compétence de la juridiction administrative pour connaître dudit litige¹⁰. En effet, elle s'est fondée explicitement sur la théorie des actes parlementaires¹¹, lesquels sont insusceptibles

⁷ CE, juge des référés, 28 mars 2011, req. n° 347869, *Gremetz*. Voir également, s'agissant du régime de pension des anciens députés: CE, ass., 4 juillet 2003, req. n° 254850, *Papon*.

⁸ Cass., 30 janvier 1883, *Baudry d'Asson*, S. 1883. 1. 111. Dans cette affaire, la Cour de cassation s'est déclarée incompétente pour connaître d'une sanction infligée par la questure de l'Assemblée nationale à l'encontre d'un député.

⁹ TA de Paris, 24 juin 2015, n° 15002570. Il est intéressant de noter que, dans ses conclusions sous ce jugement, le rapporteur public, Katia Weidenfeld, avait proposé aux juges de se déclarer compétents pour connaître du recours dirigé par le député contre la sanction litigieuse.

¹⁰ CAA de Paris, 12 juillet 2016, n° 15PA03424. Dans ses conclusions sous cet arrêt, le rapporteur public, Christophe Cantié, relève que "la capacité à garantir une discipline interne s'appuie, dans les faits, sur le fonctionnement non partisan des assemblées et la garantie donnée au parlementaire de présenter des observations avant l'édition d'une mesure répressive. Le droit de saisir un juge est logiquement exclu d'un dispositif dérivé d'une tradition démocratique antérieure à la Vème République". Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État.

¹¹ Les actes parlementaires sont les actes qui émanent des assemblées parlementaires et qui, sauf dérogations prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, précitée (voir note 3 *supra*), échappent à la compétence du juge administratif (CE, 29 décembre 1995, req. n° 153187). L'article 8 de cette ordonnance exclut "toute instance susceptible d'être engagée contre une assemblée parlementaire", à l'exception des hypothèses énumérées au même article et qui concernent les agents des assemblées, les litiges individuels en matière de marchés publics et les dommages causés par les services des assemblées parlementaires.

de recours en vertu de la jurisprudence du Conseil d'État¹², partagée par le Conseil constitutionnel¹³.

24. Ainsi, la cour administrative d'appel de Paris, après avoir rappelé la jurisprudence constante du Conseil d'État, mentionnée ci-dessus, a ajouté que "ni [...] le droit à un recours effectif et à un procès équitable, ni la circonstance qu'en vertu de la tradition constitutionnelle française aucune juridiction ne puisse être saisie d'un tel litige, ne sauraient avoir pour conséquence d'autoriser le juge administratif à se déclarer compétent¹⁴" et donc à écarter l'immunité juridictionnelle des actes parlementaires. En effet, en vertu du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, aucun juge ne saurait être compétent pour connaître de tels actes, qui se rattachent à l'exercice de la souveraineté nationale.

IV. CONCLUSION

25. Dans le droit parlementaire français, il est possible de distinguer deux grandes catégories de sanctions disciplinaires. Les plus légères, prononcées par le président seul, sont le rappel à l'ordre et le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal. Les plus lourdes, prononcées par l'assemblée elle-même, sont la censure simple et la censure avec exclusion temporaire. Ces sanctions traditionnelles existent, pour l'essentiel, depuis les assemblées révolutionnaires¹⁵. En règle générale, les débats parlementaires se caractérisent par une autodiscipline et le respect des règles de conduite. Ce n'est qu'à l'occasion de débats difficiles où les tensions sont exacerbées que des comportements perturbateurs peuvent se manifester. Le rappel des cas d'application fait apparaître que, sous la V^{ème} République, les sanctions disciplinaires ne sont que rarement prononcées et valent surtout à titre d'avertissement ou de dissuasion¹⁶.
26. Si la liste des motifs pour lesquels des sanctions disciplinaires peuvent être infligées à un parlementaire fait apparaître, notamment, la compromission du bon fonctionnement des travaux de l'assemblée ou les atteintes diverses portées aux membres de ladite assemblée, des propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que des migrants, ne constituent, en revanche, pas un tel motif.

¹² CE, 16 avril 2010, req. n° 304176, *Fédération chrétienne des témoins de Jéhovah de France*.

¹³ Cons. const., 13 mai 2011, n° 2011-129 QPC.

¹⁴ On observera, à cet égard, que les dispositions de l'article 4 du code civil, qui prohibent le déni de justice, n'imposent pas au juge de méconnaître les règles gouvernant sa compétence matérielle.

¹⁵ Duhamel, O. et Mény, Y., *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 310.

¹⁶ *Ibidem*, p. 311.

27. S'agissant du contrôle juridictionnel des sanctions disciplinaires infligées à un parlementaire, une jurisprudence bien établie du Conseil d'État et de la Cour de cassation écarte la compétence, respectivement, du juge administratif et du juge judiciaire pour connaître d'un recours introduit par un parlementaire tendant à l'annulation d'une sanction prononcée à son encontre par les organes de son assemblée. Le Conseil constitutionnel, à défaut de toute attribution expresse en ce sens, ne pourrait, de la même manière, que se déclarer incompétent en la matière¹⁷.

[...]

¹⁷ À cet égard, voir, Baumont, D., "Liberté d'expression et irresponsabilité des députés" *in* Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux, n° 2, 2003, p.33 à 48 ; Renaudie, O., "L'injusticiabilité d'une sanction parlementaire à l'épreuve des droits fondamentaux", Recueil Dalloz 2011, p. 1540 ; Guerrini, M., "Le contrôle des sanctions disciplinaires infligées aux membres des assemblées parlementaires", RFDA 2016, p.345 ; Sorin, J., "Justiciabilité d'une sanction disciplinaire infligée à un parlementaire", AJDA 2017, p. 41.

DROIT HONGROIS

I. INTRODUCTION

1. La présente contribution a pour objet d'examiner le régime des sanctions infligées par le Parlement hongrois envers ses membres et la mise en œuvre effective de celui-ci, notamment, lorsqu'il s'agit d'une sanction relative à une opinion exprimée lors de l'exercice des fonctions parlementaires (partie I.). En outre, elle vise à analyser et à identifier la jurisprudence concernant la portée du contrôle juridictionnel exercé en la matière (partie II.).

II. LE RÉGIME DES SANCTIONS INFLIGÉES PAR LE PARLEMENT HONGROIS ENVERS SES MEMBRES

2. En vertu de la nouvelle Constitution hongroise¹, la nouvelle loi sur l'assemblée est entrée en vigueur le 20 avril 2012.² Cette loi a visé, entre autres, à remédier aux manquements des vingt dernières années en ce qui concerne les sanctions disciplinaires effectives et applicables aux députés dont le comportement perturbateur est susceptible de compromettre la dignité du Parlement ou le bon fonctionnement des travaux parlementaires.³ De ce fait, la loi spécifie les cas dans lesquels le président de séance ou une commission compétente en la matière sont habilités à prendre, selon le principe de la progressivité des sanctions applicables (plus l'infraction disciplinaire est grave, plus la sanction est lourde),⁴ des mesures disciplinaires contre lesdits députés.⁵
3. Il importe de signaler, à cet égard, que la Cour constitutionnelle a fourni, en vertu des dispositions pertinentes de la Constitution, le cadre d'interprétation générale qui doit être utilisé lors de l'interprétation de l'équilibre entre deux principes constitutionnels, à savoir entre la liberté d'expression des parlementaires et

¹ Loi Fondamentale de la Hongrie du 25 avril 2011 (ci-après la "Constitution"), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Les articles 1, sous k), 2, paragraphe 2, 4, paragraphe 2, et 5, paragraphes 7 et 8, prévoient l'obligation de réglementer le fonctionnement du Parlement par une loi organique adoptée à la majorité des deux tiers des voix des députés présents. En vertu de l'article 5, paragraphe 7, le président de séance exerce ses droits disciplinaires afin de maintenir l'ordre des travaux parlementaires et la dignité du Parlement.

² Loi XXXVI de 2012 relative à l'assemblée nationale (2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről, ci-après la "loi sur l'assemblée").

³ Avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'assemblée, les sanctions disciplinaires étaient réglementées par le décret parlementaire n° 46/1994 (IX. 30) sur le règlement de l'assemblée (*Házszabály*). Avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'assemblée, les nouvelles sanctions ont été introduites au niveau législatif, alors que quelques règles procédurales demeurent dans le nouveau décret parlementaire n° 10/2014 (II. 24.) sur le règlement de l'assemblée (*Házszabály*).

⁴ Arrêt n° 3207/2013. (XI. 18.) de la Cour constitutionnelle.

⁵ Exposé des motifs de la loi sur l'assemblée (Új Jogtár Kommentár).

l'efficacité des travaux parlementaires.⁶ En outre, il convient de noter que la Cour européenne des Droits de l'Homme a également examiné plusieurs articles de la loi sur l'assemblée régissant les sanctions disciplinaires dans l'arrêt *Karácsony et autres c. Hongrie* et a estimé qu'il y a eu une violation du droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁷ À la suite de cet arrêt, les dispositions régissant la procédure disciplinaire de la loi sur l'assemblée auraient connu d'importantes modifications dans le but d'assurer l'équilibre entre la liberté d'expression des parlementaires et l'efficacité des travaux parlementaires. Dès lors, les sanctions disciplinaires en vigueur visent à garantir cet équilibre.⁸

4. Par rapport à la réglementation précédente, la loi sur l'assemblée prévoit des sanctions disciplinaires plus variables afin de maintenir l'ordre de la séance parlementaire.⁹ En ce qui concerne le champ d'application personnel desdites sanctions, elles sont applicables aux députés et à d'autres personnes agissant en tant que député lors de la session parlementaire, à savoir les membres du gouvernement ou les hauts fonctionnaires de l'État hongrois. Eu égard au champ d'application matériel, les sanctions disciplinaires sont applicables pour et contre les

⁶ Arrêt n° 27/1998. (IV. 29.) de la Cour constitutionnelle sur les conditions de formation des groupes au sein du Parlement, arrêt n° 4/1999. (III. 31.) de la Cour constitutionnelle sur l'ordre des séances de l'assemblée, arrêt n° 50/2003. (XI. 5.) de la Cour constitutionnelle sur les commissions parlementaires, arrêt n° 34/2004. (IX. 28.) de la Cour constitutionnelle sur la responsabilité des députés pour blâme et diffamation, arrêt n° 12/2006. (IV.24.) de la Cour constitutionnelle sur la liberté d'expression parlementaire des députés et le règlement du Parlement, arrêt n° 3206/13. (XI.18.) de la Cour constitutionnelle et arrêt n° 3207/13. (XI.18.) de la Cour constitutionnelle.

Selon la Cour constitutionnelle, la protection du droit du député à une intervention étant un droit subjectif, elle peut être déduite de la protection de la liberté d'expression parlementaire. Cependant, le juge Mihály Bihari, dans son opinion dissidente, a constaté qu'il s'agit de deux choses différentes, dès lors que le droit à la liberté d'expression des députés tirait son origine non pas de la liberté d'expression, celle-ci étant un droit fondamental des citoyens opposable à l'État, mais du droit des députés à exercer librement leur mandat, garanti par la Constitution. C'est la raison pour laquelle le même niveau de protection ne s'applique pas au droit du député à une intervention.

⁷ CEDH, Cour (grande chambre), Affaire *Karácsony et autres c. Hongrie*, 17 mai 2016, 42461/13;44357/13.

À l'origine de l'affaire, les requérants, députés et membres des partis de l'opposition, ont installé au centre de la salle du Parlement de grandes pancartes et banderoles sur lesquelles on pouvait lire des inscriptions critiquant fortement le parti au pouvoir. En raison de ces comportements, le président de séance leur a infligé des amendes conformément à la loi sur l'assemblée. Les requérants ont estimé qu'il y a eu une violation de leur droit à la liberté d'expression politique, l'État ayant selon eux outrepassé de manière disproportionnée sa marge d'appréciation en leur infligeant des amendes car ils avaient fait usage de moyens d'expression symboliques lors de débats parlementaires sur des questions d'importance publique majeure sans pour autant perturber notablement le fonctionnement de l'assemblée.

⁸ Kovács, P. G., *Parlamenti fegyelmi jog Magyarországon: Az üléseken tanúsított szabálysértő magatartások szankciói és a képviselők fegyelmezésének határai*, Budapest, 2014, p. 18 à 21.

⁹ *Parlamenti fegyelmi jog – nemzetközi kitekintés*, Országgyűlés Hivatala Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság, 2016. június, disponible sous le lien suivant: http://www.parlament.hu/documents/10181/709209/6_parlamentek_fegyelmi_jog_2016.pdf/f9cea5a0-cfad-4056-a59c-1aac08ef4e97.

comportements susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du Parlement ou contre d'autres infractions commises lors de l'exercice des fonctions parlementaires, y compris, l'intervention du député au cours des séances plénières et des réunions du comité. La loi sur l'assemblée prévoit les comportements plus ou moins concrets passibles d'une sanction, dont l'évaluation relève du pouvoir discrétionnaire du président de séance.¹⁰ Compte tenu de tout cela, les sanctions et les cas où elles peuvent ou doivent être appliquées dans le cadre du régime des sanctions infligées par le Parlement sont les suivantes.

5. La première sanction, qui est la sanction la plus légère, est le rappel à l'ordre, par le président de séance, du député dont le comportement est susceptible de compromettre le bon fonctionnement du Parlement. Le président l'avertit également des conséquences s'il refuse d'obtempérer. Cette sanction est obligatoirement applicable dans le cas où, lors de son intervention, (i) le député s'écarte manifestement et sans raison de la question examinée ou répète inutilement ses propos ou ceux de ses collègues au cours du même débat,¹¹ et où (ii) le député emploie une expression indécente ou offensante pour l'autorité de l'assemblée, pour une personne ou un groupe, en particulier national, ethnique, racial ou religieux.¹²
6. Deuxièmement, le président de séance peut retirer le droit de parole du député. En ce sens, le député sanctionné ne peut plus commenter l'ordre du jour lors de la même séance.¹³ Cette sanction peut être applicable, en tant que "deuxième étape", notamment à la suite d'un rappel à l'ordre lors duquel le président de séance a averti le député des conséquences de son comportement mais que ledit député persiste à se comporter de manière indécente. En outre, cette sanction peut être également applicable sans un tel rappel et avertissement. Le premier exemple est celui du cas où, lors de son intervention, (i) le député s'écarte manifestement et sans raison de la question examinée ou répète inutilement ses propos ou ceux de ses collègues au cours du même débat,¹⁴ ou (ii) le député emploie une expression indécente ou offensante pour l'autorité de l'assemblée ou pour une personne ou un groupe, en particulier national, ethnique, racial ou religieux.¹⁵ Le deuxième exemple est celui du cas où le président de séance peut retirer le droit de parole du député sans rappel ni avertissement, soit car (i) le temps de parole du député qui lui est imparti ou à son groupe parlementaire, est épuisé,¹⁶ soit car (ii) le député, sauf si celui-ci dépose une

¹⁰ Kovács, P. G., *Parlamentari fejelemi jog Magyarországon: Az üléseken tanúsított szabálysértő magatartások szankciói és a képviselők fejelemzésének határai*, Budapest, 2014, p. 6 et 7.

¹¹ Article 46, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée.

¹² Article 48, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée .

¹³ Article 49, paragraphe 3, de la loi sur l'assemblée.

¹⁴ Article 46, paragraphes 1 et 2, de la loi sur l'assemblée.

¹⁵ Article 48, paragraphes 1 et 2, de la loi sur l'assemblée.

¹⁶ Article 47 de la loi sur l'assemblée.

motion de procédure, conteste l'une des décisions du président de séance ou le fait qu'il préside la séance.¹⁷

7. La troisième sanction est l'exclusion du député pour le reste de la séance du jour. Un député exclu ne peut pas reprendre la parole le jour de la séance dont il est exclu et il perd le droit à ses émoluments pour ce jour.¹⁸ C'est le président de séance qui peut proposer une telle exclusion et l'assemblée statue, sans débat, sur la proposition. Toutefois, si le quorum n'est pas atteint, le président de séance statue et lors de la séance suivante, il informe l'assemblée de l'exclusion et du motif de celle-ci. Puis l'assemblée se prononce, sans débat, sur la légalité de la décision du président de la séance.¹⁹ Cette sanction peut être applicable, sans rappel à l'ordre ni avertissement, dans les cas où, lors de son intervention, (i) le député emploie une expression gravement offensante pour l'autorité de l'assemblée, une personne ou un groupe, en particulier national, ethnique, racial ou religieux, ou une expression offensante source de troubles graves,²⁰ ou, (ii) le député adopte un comportement gravement offensant pour l'autorité de l'Assemblée ou pour l'ordre au sein de celle-ci ou qui viole les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée régissant l'ordre dans les débats ou le scrutin,²¹ ainsi qu'au cas où (iii) le député recourt à la violence physique, menace de recourir à la violence physique directe ou appelle à y recourir.²² Cette sanction peut être appliquée simultanément avec les sanctions les plus lourdes du régime des sanctions infligées par le Parlement hongrois, telles que la réduction des émoluments et la suspension des droits du député.
8. Les émoluments du député peuvent être réduits, soit en tant que sanction accessoire sur proposition du président de séance, sans rappel à l'ordre ni avertissement, dans les cas identiques à ceux où la sanction de l'exclusion peut être appliquée,²³ soit en tant que sanction principale lorsque, en l'absence d'une autre sanction pouvant être appliquée par le président de séance, un autre député le demande à la Commission du Parlement (*Házbizottság*).²⁴ Pourtant, il convient de noter que, dans ce cas, le député mis en cause a un droit de recours interne contre la décision de ladite Commission, tendant notamment à l'annulation de la sanction, devant la Commission sur les immunités, les conflits d'intérêt, la discipline et la vérification

¹⁷ Article 49, paragraphes 1 et 2, de la loi sur l'assemblée.

¹⁸ Articles 48, paragraphe 5, et 49, paragraphe 6, de la loi sur l'assemblée.

¹⁹ Articles 48, paragraphe 4, et 49, paragraphe 5, de la loi sur l'assemblée.

²⁰ Article 48, paragraphe 3, de la loi sur l'assemblée.

²¹ Article 49, paragraphe 4, de la loi sur l'assemblée.

²² Article 50, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée.

²³ Articles 48, paragraphe 3, 49, paragraphe 4, et 50, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée.

²⁴ Article 51/A, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée.

Conformément aux articles 11 à 13/A. de ladite loi, la Commission du Parlement est une commission générale de l'assemblée, chargée de la préparation de toutes les décisions parlementaires et qui assume toute autre responsabilité qui lui est confiée en vertu des dispositions de la loi sur l'assemblée.

des pouvoirs.²⁵ Dans le cadre de ce recours, le député a le droit d'être entendu.²⁶ Si cette dernière Commission rejette l'appel du député concerné, il peut également demander à l'assemblée d'annuler la décision contestée.²⁷ Par ailleurs, le montant maximal de la réduction des émoluments ne peut pas dépasser un tiers ou la totalité de l'émolument mensuel du député, en fonction de la gravité de l'infraction.²⁸

9. Enfin, la sanction disciplinaire la plus lourde, la suspension des droits du député, est applicable selon la même procédure que celle relative à la réduction des émoluments. Notamment, elle peut être infligée soit en tant que sanction accessoire sur proposition du président de séance,²⁹ soit en tant que sanction principale lorsque, en l'absence d'une autre sanction pouvant être appliquée par le président de séance, un autre député le demande à la Commission du Parlement (*Házbizottság*). En l'espèce, le droit du député mis en cause à un recours interne contre la décision de la Commission en la matière devant l'assemblée est également garanti. Dans les deux cas, cette sanction est applicable au député qui recourt à la violence physique, menace de recourir à la violence physique directe ou appelle à y recourir.³⁰ La suspension des droits implique une suspension temporaire de la participation à l'ensemble ou à une partie des activités du Parlement, notamment, du premier au dernier jour de sa suspension, le député suspendu ne peut siéger en séance ou en commission et n'a pas droit à ses émoluments.³¹ La durée maximale de cette suspension est de neuf jours de séance, laquelle peut être appliquée de manière répétée si le député persiste à recourir à la violence physique.³²
10. Par ailleurs, il convient de relever que les sanctions présentées peuvent également être infligées par le président de commission envers les députés lors de la séance de commission selon la même procédure que celle applicable aux sanctions infligées lors de la séance plénière.³³

²⁵ Article 51/A, paragraphe 4, de la loi sur l'assemblée.

²⁶ Article 148, paragraphe 5, du décret parlementaire n° 10/2014 (II. 24.) sur le règlement de l'assemblée.

²⁷ Article 51/A, paragraphe 9, de la loi sur l'assemblée.

²⁸ Article 51/A, paragraphe 13, points a) et b), de la loi sur l'assemblée.

²⁹ Article 50, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée.

³⁰ Article 50, paragraphe 1, de la loi sur l'assemblée.

³¹ Article 50, paragraphe 6, de la loi sur l'assemblée.

³² Article 50, paragraphe 5, de la loi sur l'assemblée.

³³ Article 52, paragraphes 1 à 6, de la loi sur l'assemblée.

III. LA NATURE ET L'ÉTENDUE DU CONTRÔLE DU JUGE SUR LES SANCTIONS INFLIGÉES

11. Il importe de signaler, à cet égard, que la Cour constitutionnelle, dans les arrêts n° 3206/2013. (XI.18.) et n° 3207/2013. (XI.18.) AB, rendus le 4 novembre 2013 en vertu des recours constitutionnels formés contre plusieurs articles régissant les sanctions disciplinaires de la loi sur l'assemblée, s'est également prononcée sur l'étendue du contrôle exercé par le juge sur les sanctions infligées par le Parlement.
12. Les recours du requérant, un député, visaient à ce que la Cour constitutionnelle déclare inconstitutionnelle les dispositions de la loi sur l'assemblée prévoyant l'infliction des sanctions disciplinaires envers les députés qui (i) emploient une expression gravement offensante envers l'autorité de l'assemblée ou envers une personne ou un groupe, en particulier national, ethnique, racial ou religieux, ou une expression offensante source de troubles graves,³⁴ ainsi qu'envers les députés qui (ii) recourent à la violence physique, menacent de recourir à la violence physique directe ou appellent à y recourir.³⁵ Le requérant a fait valoir, entre autres, que les dispositions invoquées sont inconstitutionnelles étant donné qu'elles ne prévoient pas de recours juridictionnel contre les décisions de l'assemblée, et de ce fait, elles enfreignent le droit à un recours juridictionnel effectif.³⁶
13. Selon le raisonnement de la Cour constitutionnelle, la Constitution avait créé, d'une part, le droit de recours contre toute décision d'une autorité judiciaire, administrative ou autre,³⁷ et, d'autre part, l'immunité parlementaire en vertu de laquelle le député ne peut être appelé à répondre de ses opinions exprimées et de ses votes dans l'exercice de ses fonctions, et il ne peut à aucun moment faire l'objet de poursuites judiciaires ou disciplinaires, en raison d'une de ses déclarations au Parlement ou dans l'une de ses commissions, autres que celles menées au sein du Parlement.³⁸ La Cour constitutionnelle a constaté que la Constitution ne prévoit le droit de recours que contre les décisions d'une autorité judiciaire, administrative qui, en revanche, n'oblige pas les députés en vertu de ses immunités parlementaires. Par ailleurs, dès lors que les décisions disciplinaires prises par l'assemblée ne relèvent d'aucune de ces catégories, l'absence de recours juridictionnel en la matière n'est pas inconstitutionnelle en elle-même. Enfin, la Cour constitutionnelle a également estimé que le droit d'infliger les sanctions disciplinaires relève, d'un point de vue historique et comparatif, de la compétence de l'assemblée, et que le principe de l'autonomie parlementaire, protégé par la loi fondamentale, ne constitue pas non

³⁴ Article 48, paragraphe 3, de la loi sur l'assemblée.

³⁵ Articles 50, paragraphe 1, et 52, paragraphe 2, de la loi sur l'assemblée.

³⁶ Arrêts n° 3206/2013. (XI. 18.) et n° 3207/2013. (XI. 18.) de la Cour constitutionnelle.

³⁷ Article XXVIII, paragraphe 7, de la Constitution.

³⁸ Article 4, paragraphe 2, de la Constitution, arrêt n° 34/2004. (IXVI. 1628.) de la Cour constitutionnelle sur la responsabilité des députés pour blâme et diffamation et arrêt n° 12/2006. (IV.24.) de la Cour constitutionnelle sur la liberté d'expression parlementaire des députés et le règlement du Parlement.

plus une présomption que l'absence du recours juridictionnel contre lesdites décisions est inconstitutionnelle. À la lumière de ce qui précède, la Cour constitutionnelle a rejeté les recours du requérant.³⁹

IV. CONCLUSION

14. Eu égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les juridictions hongroises ne sont pas compétentes pour se prononcer sur les propos considérés comme insultants ou provocants envers des tiers, tels que, en l'occurrence, les migrants.
15. Enfin, il convient de noter que, au-delà de ce qui a été présenté, il n'existe pas de cas d'application significative du régime prévoyant des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement dans la pratique parlementaire.

[...]

³⁹ Arrêts n° 3206/2013. (XI. 18.) et n° 3206/2013. (XI. 18.) de la Cour constitutionnelle.

DROIT IRLANDAIS

INTRODUCTION

1. Le principe de l’inviolabilité du parlementaire a fait l’objet cette année de deux arrêts importants de la *High Court* (la Haute Cour), d’une part, dans un recours en indemnité et, d’autre part, dans une action déclaratoire.¹ Ces deux arrêts reconnaissent une notion de privilège étendue pour les parlementaires dans l’exercice de leurs fonctions, qui dépasse la simple protection contre les arrestations en matière civile ou dispense de l’obligation de comparaître devant un tribunal. En effet, la *High Court* a conclu que les tribunaux n’exercent aucun contrôle juridictionnel sur les interventions au sein des deux chambres de l’*Oireachtas* (le Parlement), ni devant les comités parlementaires.² Il s’ensuit que mêmes les remarques d’incitation à la haine exprimées devant une de ces chambres sont soustraites au contrôle du juge.³ La présente note fait état du droit irlandais sur les sanctions susceptibles d’être infligées aux parlementaires et l’étendue du contrôle du juge sur ces sanctions suite auxdits arrêts mais tout en soulignant que ceci fera l’objet d’une réappréciation de la *Supreme Court* (la Cour suprême) dans les prochains mois. La note expose le droit matériel pertinent pour les sanctions disciplinaires à l’égard des parlementaires (I.), les sanctions et procédures prévues par les règles procédurales du Parlement (II.) et l’étendue du contrôle juridictionnel exercé jusqu’à ce jour (III.).

I. LE DROIT MATÉRIEL

2. La notion d’"offense au Parlement" ou d’"outrage au Parlement" ne figure ni dans la constitution irlandaise ni dans les règlements internes (*Standing Orders*) des deux chambres du Parlement, à savoir le *Dáil* et le *Seanad*.
3. Les dispositions constitutionnelles pertinentes figurent notamment à son article 15. Ainsi, l’article 15.10° attribue au Parlement la compétence d’adopter les sanctions

¹ Respectivement *Kerins v. McGuinness & ors* [2017] IEHC 34, arrêt du 31 janvier 2017, actuellement sous pourvoi devant la Cour suprême et *O’Brien v. Clerk of Dáil Éireann & ors* [2017] IEHC 179, arrêt du 31 mars 2017, demande en pourvoi actuellement sous examen.

² Voir *Kerins*, *op.cit.* note de bas de page n° 1, au point 112: “[...] *the privilege conferred by Article 15.13 [of the Irish Constitution] is not merely one that provides a litigation defence as for example, a plea of privilege in a defamation action; rather utterances in parliament are in an area of non-justiciability ordained by the Constitution*”.

³ Voir, à cet égard, “*Constitutional Law*”, Fergus W. Ryan (2001), chapitre 13.8.

disciplinaires à l'égard des parlementaires.⁴ L'article 15.12° énonce le principe de privilège pour les publications et les interventions parlementaires.⁵ L'article 15.13° prévoit une protection pour les parlementaires contre l'arrestation sur le trajet pour se rendre au Parlement et dans les bâtiments parlementaires (à l'exception des arrestations pour trahison, crime ou rupture de la paix) et leur responsabilité uniquement envers le Parlement. Cette dernière disposition exclut expressément le contrôle juridictionnel des interventions des parlementaires au sein des chambres respectives du Parlement.⁶

4. Une disposition analogue est énoncée à la section 92 de la *Houses of the Oireachtas (Inquiries, Privileges and Procedures) Act 2013* (la loi sur les enquêtes, privilèges et procédures des chambres du Parlement de 2013), selon laquelle les interventions des parlementaires devant les comités échappent au contrôle juridictionnel.⁷ Par ailleurs, selon la section 17 de la *Defamation Act 2009* (loi sur la diffamation de 2009), un parlementaire peut invoquer ce "privilège absolu" comme moyen de défense dans un procès pour diffamation relatif à toute constatation faite devant une chambre du Parlement.⁸
5. Il ressort de ce qui précède que, pour leurs interventions tant devant une chambre du Parlement, que devant un comité parlementaire, les parlementaires ne sont responsables qu'au sein de leur chambre.
6. Une certaine divergence existe entre l'article 15 et d'autres dispositions constitutionnelles, ce qui peut être décelé dans les arrêts de la Cour suprême. Selon une jurisprudence constante, la Cour suprême s'est déclarée incompétente, notamment au titre de l'article 15.10°, pour contrôler les délibérations des deux

⁴ Selon l'article 15.10° de la Constitution: "*Each House [of Parliament] shall make its own rules and standing orders, with power to attach penalties for their infringement, and shall have power to ensure freedom of debate, to protect its official documents and the private papers of its members, and to protect itself and its members against any person or persons interfering with, molesting or attempting to corrupt its members in the exercise of their duties*".

⁵ Selon l'article 15.12° de la Constitution: "*All official reports and publications of the Oireachtas or of either House thereof and utterances made in either House wherever published shall be privileged*".

⁶ Selon l'article 15.13° de la Constitution: "*The members of each House of the Oireachtas shall, except in case of treason [...], felony or breach of the peace, be privileged from arrest in going to and returning from, and while within the precincts of, either House, and shall not, in respect of any utterance in either House, be amenable to any court or any authority other than the House itself*".

⁷ Selon la section 92, paragraphe 1: "*A member of a House shall not, in respect of any utterance in or before a committee, be amenable to any court or any authority other than the House*".

⁸ "[...] it shall be a defence to a defamation action for the defendant to prove that the statement in respect of which the action was brought was —
a) made in either House of the Oireachtas by a member of either House of the Oireachtas
b) contained in a report of a statement, to which paragraph (a) applies, produced by or on the authority of either such House [...]".

chambres parlementaires.⁹ Le principe sous-entendant cette incompétence juridictionnelle est la séparation des pouvoirs et notamment le sauvegarde du rôle souverain du Parlement en tant que législateur. Néanmoins, sur la base de l'article 40.3° de la Constitution, qui garantit les droits fondamentaux des citoyens dont le respect des procédures essentielles, la Cour suprême s'est exceptionnellement déclarée compétente pour contrôler la légalité des procédures entamées par des comités parlementaires où les requérants n'étaient pas des députés mais des citoyens tenus de se présenter devant ces comités.¹⁰

7. S'agissant des sanctions disciplinaires susceptibles d'être imposées aux parlementaires, il convient d'observer que l'article 28.8° pose une difficulté en ce qu'il garantit, pour les membres du gouvernement, le droit de participation au Parlement.¹¹
8. En outre, si le libellé de l'article 15.10° laisse supposer que le Parlement conserve une compétence quasi-pénale pour sanctionner les membres, tant la jurisprudence que la doctrine tendent à indiquer que tel n'est pas le cas (à la différence du droit anglais), surtout eu égard à l'article 38.1° qui prévoit que nul ne peut être jugé en matière pénale sauf en vertu d'une décision de justice.¹²

II. LES RÈGLES DE PROCÉDURE DE L'OIREACHTAS

9. S'il est clair que le Parlement est l'unique autorité habilitée à sanctionner les membres et à traiter les plaintes relatives aux interventions dans les deux chambres, ses pouvoirs de sanction ne sont pas clairs ni pour contravention des règlements internes, ni pour contravention du privilège parlementaire.¹³ En effet, même dans les

⁹ *Wireless Dealers Association v. Fair Trade Commission*, arrêt de la Cour suprême du 14 mars 1956, *O'Malley v. An Ceann Comhairle* [1997] 1 IR 427 et, plus récemment, *Controller of Patents, Designs and Trade Marks v Ireland* [2001] 4 IR 229.

¹⁰ *Re Haughey* [1971] IR 217 et *Maguire v. Ardagh* [2002] 1 IR 385.

¹¹ Selon l'article 28.8° de la Constitution: "*Every member of the Government shall have the right to attend and be heard in each House of the Oireachtas*".

¹² Selon l'article 38.1° de la Constitution: "*No person shall be tried on any criminal charge save in due course of law*". Voir, à cet égard, Kelly, J.M.: *The Irish Constitution*, Hogan & White (2003), chapitre 4.2.133.

¹³ Kelly, J.M.: *The Irish Constitution, op.cit.*, chapitre 4.2.129: "*The powers of the Houses in regard to infringements of their rules and standing orders are not clear, nor are their powers in regard to matters regarded as "breaches of privilege" which are not defined in Standing Orders*".

cas où l'organe compétent du Parlement conclut à un abus de privilège par un parlementaire, des sanctions ne sont toujours pas imposées.¹⁴

10. Les *Standing Orders* investissent le président de chaque chambre de l'autorité nécessaire pour maintenir l'ordre au sein de la chambre et pour veiller efficacement à l'application des règles internes.¹⁵ À cet effet, le président dispose de certains pouvoirs disciplinaires qu'il peut appliquer de sa seule autorité ou, pour les cas les plus graves, avec le soutien de la chambre. Le *Dáil* est présidé par le *Ceann Comhairle* qui préside également et d'office le *Committee on Procedure and Privileges* (le comité des privilèges et de la procédure), l'organe compétent pour les violations du règlement interne de cette chambre; le *Seanad* est présidé par le *Cathaoirleach* qui préside également et d'office le comité des privilèges et de la procédure pour cette chambre.
11. Les règlements internes sont complétés par les décisions précédentes des présidents de chaque chambre (les *Salient Rulings of the Chair*). Par exemple, le *Salient Ruling n° 428* contient une liste des expressions non parlementaires qui ont été jugées inacceptables.¹⁶ Il convient d'observer que, selon le *Salient Ruling n° 313*, les délibérés et les procédures du comité des privilèges et de la procédure sont généralement confidentiels.¹⁷
12. L'application des règlements internes est contrôlée par les comités parlementaires, lesquels sont compétents pour recommander l'imposition d'un certain nombre de sanctions.
13. Même si les règlements internes investissent les présidents du pouvoir pour maintenir l'ordre et le décorum à la chambre, les dispositions pertinentes ne

¹⁴ À titre d'exemple, le cas d'abus de privilège de la députée McDonald, lors d'un discours au *Dáil*, le 3 décembre 2014, au cours duquel elle avait nommé plusieurs personnes comme détenteurs de comptes bancaires *off-shore*. Nonobstant un rapport du *Committee on Procedure and Privileges* du 1^{er} avril 2015, par lequel le comité a conclu à un abus de privilège de nature préjudicielle à la réputation des personnes ainsi nommées, cet abus n'a donné lieu à aucune sanction. La députée a refusé l'invitation du comité à retirer ses commentaires et a maintenu qu'elle a agi de bonne foi avec, pour conséquence que le rapport du comité a été soumis à la chambre. La chambre n'a pas donné suite à ce rapport, "*TDs who abuse free speech only get a slap on the wrist*", Irish Independent du 4 décembre 2016, disponible sous le lien suivant: <http://www.independent.ie/irish-news/politics/tds-who-abuse-free-speech-only-get-a-slap-on-the-wrist-35266304.html>.

¹⁵ Le *Dáil*, le règlement consolidé, version du 9 mai 2017, est disponible sous le lien suivant: <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/about/standingorders/Consolidated-version-of-all-of-the-Standing-Orders-of-D%C3%A1il-%C3%89ireann,-9-May-2017.pdf>. Le *Seanad*, le règlement actuellement en vigueur, de 2016, est disponible sous le lien suivant: http://www.oireachtas.ie/parliament/media/about/standingorders/Standing_Orders_2016.pdf.

¹⁶ Voir le rapport de presse suivant à ce sujet (disponible sous le lien suivant: <http://www.thejournal.ie/unparliamentary-language-dail-1357612-Mar2014/>), dès lors que ce document n'est pas disponible publiquement.

¹⁷ "*Defamation in the Dáil: The Right of Reply for Citizens, the Use of Standing Order 59 and Parliamentary Reform*", Kavanagh, J. (2014), *Irish Political Studies*, 29:4, 573-589.

définissent pas les mécanismes à leur disposition pour "éviter le désordre" ou "imposer une obéissance immédiate".¹⁸ La sanction de "rappel à l'ordre" n'est pas énumérée dans les règlements internes. En revanche, le président est expressément investi du pouvoir de mettre fin à une intervention obstructionniste.¹⁹

14. Selon le *Standing Order 63*,²⁰ intitulé "Inconduite", le président peut ordonner le retrait du député de la chambre en raison de son "inconduite grave" jusqu'à la fin de la séance du jour. Cette notion d'"inconduite grave" n'est pas précisée. Si la sanction s'avère inadéquate, le président peut désigner le député par son nom devant la chambre ou appeler la chambre à se prononcer sur la conduite de ce député.²¹ Selon le *Standing Order 64*, le président peut présenter une motion demandant la suspension du député par un vote de la chambre.²² En cas de division de la chambre, le député concerné a le droit de voter sur cette motion.²³
15. La durée de la suspension dépend de la nature récidiviste de l'inconduite: pour un premier incident, la suspension continue jusqu'au deuxième jour; pour un deuxième incident, la suspension continue jusqu'au quatrième jour; pour un troisième incident ou plus, la suspension continue jusqu'au huitième jour de siège de la chambre le

¹⁸ *Standing Order 62* (du *Dáil*, version consolidée): "*The Ceann Comhairle is the judge of order in the Dáil and in Committee of the whole Dáil and has the authority to suppress disorder and to enforce prompt obedience to his or her ruling. In Standing, Select or Special Committees order shall be maintained by the Chairman, but disorder or obstruction in Committees can be censured only in the Dáil on receiving a report in accordance with Standing Order 101 (2)*". Une disposition analogue figure au *Standing Order 50* du *Seanad*.

¹⁹ *Standing Order 60* (du *Dáil*, version consolidée) et *Standing Order 49* du *Seanad*.

²⁰ La disposition équivalente pour le *Seanad* est le *Standing Order 51* qui comporte également la possibilité pour le président de désigner le sénateur par son nom devant la chambre.

²¹ *Standing Order 63* (du *Dáil*, version consolidée), paragraphe 1: "*The Ceann Comhairle shall order a member whose conduct is grossly disorderly to withdraw immediately from the Dáil for the remainder of that day's sitting. If, however, on any occasion the Ceann Comhairle deems that the powers conferred under this Standing Order are inadequate to deal with the offence, he or she may, [...] name such member for misconduct, or he or she may call on the Dáil to adjudge upon his or her conduct. Members ordered to withdraw in pursuance of this Standing Order, or who are suspended in pursuance of the next succeeding Standing Order, shall forthwith withdraw from the precincts of the Dáil*".

²² La disposition équivalente pour le *Seanad* est le *Standing Order 64*.

²³ *Standing Order 64* (du *Dáil*, version consolidée), paragraphe 1: "*Whenever any member shall have been named by the Ceann Comhairle immediately after the commission of the offence of disregarding the authority of the Chair, then, if the offence has been committed by such member in the Dáil [...] the Ceann Comhairle shall move and forthwith put the question on a motion —no amendment, adjournment or debate being allowed —“That (naming the member) be suspended from the service of the Dáil”; and on the declaration of the result the member may stand suspended and, if so, shall withdraw from the Dáil forthwith: Provided, on an exceptional basis, a division may be claimed on the question and [...] shall take place immediately, and the member shall be entitled to vote in any such division*".

jour suivant où le retrait du député a été ordonné.²⁴ Une telle suspension n'empêche pas le député d'exercer ses fonctions en comité parlementaire pendant la durée de cette suspension.²⁵ Les règlements internes ne font aucune référence à la perception des indemnités parlementaires pendant la période de suspension.²⁶

16. Sur une expression de regret "approuvée et à l'écrit" de la part du député, le président de chambre peut faire circuler ce document au sein de la chambre et proposer que la suspension du député soit levée.²⁷
17. S'agissant des garanties procédurales, les règlements internes n'en font expressément mention que dans le cadre d'une procédure relative à un éventuel abus de privilège au sens du *Standing Order 61* (anciennement 59) du *Dáil*. Cette notion s'étend à des interventions parlementaires qui bénéficient du privilège absolu prévu par l'article 15.13° de la Constitution en l'absence duquel de telles constatations seraient diffamatoires.²⁸ Si le membre refuse l'invitation du président de retirer une telle intervention "sans qualification", le refus est traité comme une inconduite. Le membre dispose de la possibilité de présenter ses observations devant le comité des privilèges et de la procédure. Si ce comité conclut à un abus, toute décision est prise après consultation avec le député concerné. Parmi les décisions possibles, le comité peut procéder à la présentation d'un rapport devant la chambre ou à la publication d'un rapport dans le Journal officiel, il peut également demander au député de s'expliquer devant la chambre. Dans ce dernier cas, si le député refuse de

²⁴ *Standing Order 64* (du *Dáil*, version consolidée), paragraphe 2. Selon le *Standing Order 52*, paragraphe 2, du *Seanad*, le retrait d'un sénateur peut être d'une durée d'une semaine, de deux semaines ou d'un mois selon la nature récidiviste de son inconduite.

²⁵ *Standing Order 64* (du *Dáil*, version consolidée), paragraphe 4 et *Standing Order 52*, paragraphe 2, du *Seanad*.

²⁶ Il peut en être déduit que le membre ainsi exclu continue de percevoir des indemnités. Par exemple, dans un cas de contravention grave de la *Ethics In Public Office Act 1995* (loi sur les règles éthiques pour les détenteurs de mandats publics de 1995) donnant lieu à une suspension de 14 jours pour le député concerné, ce député a néanmoins perçu la totalité de son salaire pendant la période de suspension imposée par le Parlement, document disponible sous le lien suivant: <http://www.irishtimes.com/news/14-day-suspension-on-full-pay-for-foley-over-vote-to-set-up-tribunal-1.272623>.

²⁷ *Standing Order 64* (du *Dáil*, version consolidée), paragraphe 3 et *Standing Order 52*, paragraphe 2, du *Seanad*.

²⁸ Dans le cadre d'un abus de privilège au sens du *Standing Order 61*, le seul remède disponible pour les personnes lésées par les commentaires des membres est d'"équilibrer le dossier public" de la chambre. Ainsi, le rapport du comité des privilèges et de la procédure ou, le cas échéant, les représentations écrites de la personne concernée est/sont publié(es) afin de remettre dans le contexte les commentaires en question. Jusqu'en 2013, sur 22 réclamations d'abus de privilège devant le *Ceann Comhairle* du *Dáil*, le comité des privilèges et de la procédure n'a conclu qu'à 3 instances d'abus, voir "*Defamation in the Dáil: The Right of Reply for Citizens, the Use of Standing Order 59 and Parliamentary Reform*", Kavanagh, J., *op.cit.*, note en bas de page n° 17: "*The amendment to the Standing Orders was intended to allow those affected by parliamentary privilege to access some form of remedy within the chamber. Unlike traditional defamation actions, persons who apply under the Standing Order cannot seek compensation; but they can seek a rebalancing of the record if their application is successful*".

s'expliquer, le président adresse un blâme au député au début de la séance suivante.²⁹ Une telle sanction doit être soutenue par trois quarts des membres présents et votants dans la chambre.

III. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

18. Si la jurisprudence des hautes juridictions irlandaises fait preuve d'une notion de privilège étendue pour les parlementaires dans l'exercice de leurs fonctions et une perte de compétence correspondante en termes de contrôle juridictionnel,³⁰ il convient de mentionner l'arrêt de la Cour suprême *Callely v. Moylan & ors.*³¹
19. Dans l'affaire donnant lieu à cet arrêt, la *High Court* s'est déclarée compétente pour une action en révision judiciaire relative à une sanction imposée à un sénateur par le comité sur les intérêts des membres du *Seanad*. Suite à une enquête sur les dépenses du sénateur, le comité a conclu à une contravention de la législation applicable et, par résolution de la chambre, l'a exclu de cette chambre pour 20 jours sans salaire. La *High Court*, confirmée sur pourvoi par la *Supreme Court*, a accueilli les arguments du sénateur selon lequel le comité n'avait pas respecté des procédures essentielles en le privant d'une occasion de se défendre à l'encontre d'une accusation de violation de l'éthique.
20. Il convient de souligner que cette affaire ne concernait pas directement les articles 15.12° et 15.13° de la Constitution. Dès lors que le sénateur n'a pas été accusé de contravention du règlement interne du Sénat, l'article 15.10° ne s'appliquait pas et la Cour s'est estimée compétente pour contrôler la légalité de la décision adoptée sur

²⁹ *Standing Order 61* (du *Dáil*, version consolidée), paragraphe 5, sous b): "if the Committee decides that a member has made an utterance in the nature of being defamatory and that prima facie an abuse of privilege has occurred—

(i) that a response by the person who made the submission, in terms specified in the report, following consultation with such person, be published in the Official Report or be laid before the *Dáil* or recorded in such a manner as may be deemed appropriate by the Committee, or,

(ii) that the member who made the utterance be required to make a personal explanation to the House in effect to withdraw without qualification the utterance made or to clarify otherwise the circumstances that gave rise to the utterance as may be deemed appropriate: Provided that, if the member refuses to make a personal explanation on foot of such recommendation, the *Ceann Comhairle* shall at the commencement of business on the next sitting day, or at the earliest convenient opportunity, on which the member is present, reprimand the member in his or her place".

³⁰ *Garda Representative Association v. Ireland* [1989] IR 193, *Attorney General v Hamilton (N° 2)* [1993] 3 IR 227, *Ahern v. Mahon* [2008] 4 IR 704.

³¹ *Callely v. Moylan & ors* [2014] IESC 26.

la contravention d'une loi car cette décision ne relevait pas de l'exercice de la fonction législative.³²

21. Il est intéressant de mettre cet arrêt en relief avec la jurisprudence de la *High Court* de cette année. En *Keirns*,³³ la Haute Cour s'est déclarée incompétente pour contrôler la légalité des interventions des membres d'un comité parlementaire par la conduite d'une enquête sur l'allocation des fonds publics de l'organisation gérée par la requérante qui s'est estimée diffamée par ces constatations. Dans de telles circonstances, la Cour a considéré que la requérante l'invitait à examiner, à apprécier et à se prononcer sur les paroles des parlementaires, ce qui était exclu par l'article 15.13° de la Constitution. À l'appui de sa conclusion, la Cour a cité l'arrêt *Callely v. Moylan & ors* sur la liberté d'expression des parlementaires,³⁴ citation qui a été reprise dans l'arrêt *O'Brien*.³⁵
22. L'arrêt *O'Brien* porte notamment sur la règle *sub judice* contenue au *Standing Order 59* du *Dáil*. En substance, cette règle prévoit que les députés peuvent commenter des affaires sous pendantes devant des tribunaux à condition que leur intervention devant la chambre soit dans l'intérêt public et relève de leurs fonctions. En l'espèce, les interventions de certains députés ont effectivement vidé l'injonction obtenue par le requérant contre la publication de ses affaires bancaires par le télédiffuseur national de toute application pratique. Sur plainte du requérant auprès du président de la chambre des députés, le comité des privilèges et de la procédure a conclu que les députés ont agi de bonne foi et aucune sanction ne leur a été imposée. Le requérant a contesté cette décision devant la Haute Cour. Dans ce contexte, la Haute Cour s'est déclarée incompétente au titre de l'article 15 en constatant que le contrôle d'une telle décision aboutirait à un déséquilibre constitutionnel. L'arrêt souligne la nature absolue du privilège reconnu aux interventions parlementaires.

³² *Callely, op. cit.* note de bas de page n° 1, point 155 citant *The Separation of Powers in the Irish Constitution*, Gwynn Morgan, D. (Dublin; Round Hall; 1997), p. 224 : "Thus, the conclusion which one can draw, provisionally, is that where no legislation is involved, the courts have no compunction about exercising jurisdiction to enforce the Constitution or other rules, in regard to the affairs of the *Dáil* or *Senate*. In expressing this conclusion, in the language of the separation of powers, one should recall that, theoretically [...] separation might exist in respect of the (legislative) organ or of the (legislative) power. It appears that from what has been said already, in Ireland, it does not exist to protect the legislative organ, at any rate, when it is not exercising its legislative power".

³³ *Kerins, op.cit.* note de bas de page n° 1, paragraphes 107 à 109.

³⁴ *Kerins, op.cit.* note de bas de page n° 1, paragraphe 110: "The fact that there cannot be immediate recourse to the courts places [...] a heavier onus on the *Oireachtas* to ensure that constitutional rights are respected in proceedings which are themselves non-justiciable".

³⁵ *O'Brien, op.cit.* note de bas de page n° 1, paragraphe 131.

CONCLUSION

23. L'immunité prévue par l'article 15.13° est très large et prime sur les éventuelles ingérences dans les droits fondamentaux des tiers. Cette disposition constitue une défense pour un parlementaire d'outrage au tribunal.³⁶ Il s'ensuit que ni un tribunal de justice ni un tribunal administratif d'enquête ne peuvent contrôler ou remettre en question des interventions des membres des chambres du Parlement. Cette interdiction s'étend non seulement au contrôle direct mais également au contrôle indirect des membres qui ne sont responsables qu'au sein de leur chambre parlementaire.³⁷
24. Le pouvoir de sanctionner les parlementaires, dans les circonstances de l'affaire donnant lieu à la présente note, est investi par les présidents respectifs de chaque chambre parlementaire. Les sanctions disciplinaires les plus légères sont en règle générale prises par ceux-ci, tandis que les sanctions les plus lourdes peuvent être prises par la chambre suite à la tenue d'un vote ou, le cas échéant, après une enquête sur l'affaire par un comité parlementaire.
25. Dans les cas les plus graves, les parlementaires bénéficient de certaines garanties procédurales essentielles. La Cour suprême a accepté, dans le passé, de veiller au respect de ces procédures essentielles lors de l'imposition d'une sanction disciplinaire où la situation ne relevait ni du règlement interne ni de la fonction législative de la chambre.
26. Dans les prochains mois, un prononcé de la Cour suprême est attendu suite au pourvoi dans l'affaire *Kerins*.

[...]

³⁶ *O'Brien, op.cit.* note de bas de page n° 1, paragraphe 70.

³⁷ *O'Brien, op.cit.* note de bas de page n° 1, paragraphe 78.

DROIT ITALIEN

I. DROIT MATÉRIEL

A. L'ARTICLE 68, PARAGRAPHE 1^{ER}, DE LA CONSTITUTION ITALIENNE

1. L'article 68, paragraphe 1^{er}, de la Constitution italienne exonère les membres du Parlement italien de toute responsabilité civile, pénale et administrative en raison d'une opinion exprimée ou d'un vote émis dans l'exercice de leurs fonctions aux fins de garantir la liberté de décision et de jugement de ces derniers pendant l'exercice de leur mandat.
2. Or, une telle immunité doit être considérée, dans la mesure où elle vise à protéger la liberté d'expression et l'indépendance des parlementaires, comme une immunité absolue faisant obstacle à toute procédure judiciaire en raison d'une opinion exprimée ou d'un vote émis dans l'exercice des fonctions parlementaires.
3. L'irresponsabilité d'une opinion exprimée ou d'un vote émis dans l'exercice des fonctions parlementaires n'admet aucune exception ou dérogation par une source de droit inférieure à la Constitution¹.

B. LA LOI N° 140 DU 20 JUIN 2003

4. La loi n° 140 du 20 juin 2003, introduisant une réglementation relative à l'application de l'article 68 de la Constitution, prévoit à son article 3, premier paragraphe, que "l'article 68, premier paragraphe, s'applique, toujours, dans les hypothèses de présentation d'un projet ou d'une proposition de loi, d'amendements, d'ordres du jour, de motions et résolutions, pour les questions parlementaires, pour les interventions dans les assemblées et dans les autres organes des chambres, pour tous les votes exprimés, peu importe leur formulation, pour tous autres actes parlementaires, pour toutes activités d'inspection, de divulgation, de critique et de dénonciation politique liées à la fonction de parlementaire, exercées même en dehors du Parlement"².
5. En particulier, l'article 3, paragraphe 3, de ladite loi prévoit que lorsqu'une juridiction, saisie par un tiers pour affirmer la responsabilité d'un parlementaire pour les opinions exprimées, reconnaît l'applicabilité de l'article 68 et, donc, l'existence

¹ En ce sens, voir Di Ciolo, V., Ciaurro, L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 2003, p. 107.

² Dans l'arrêt n° 120/04, la Cour a jugé l'article 3, premier paragraphe, de la loi n° 140/03, conforme à la Constitution, dans la mesure où il se limite à rendre explicite le contenu de l'article 68 précité, en précisant, aux fins de son application immédiate par les juridictions, les "actes typiques" et ceux qui, bien que "non typiques", doivent, tout de même, être liés à une telle fonction, sans qu'il soit important de faire référence au lieu d'émission des actes.

de l'immunité parlementaire, elle ordonne la clôture de la procédure judiciaire envers le parlementaire concerné.

6. Néanmoins, pour un aperçu plus approfondi de la portée de l'irresponsabilité prévue par l'article 68, premier paragraphe, de la Constitution italienne, il convient de faire référence à la jurisprudence de la Corte costituzionale, résumée dans la partie III., section A.

C. LE RÉGIME PRÉVOYANT DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES À L'ÉGARD DES MEMBRES DU PARLEMENT NATIONAL POUR DES PROPOS TENUS DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS PARLEMENTAIRES

7. En l'absence d'une responsabilité civile, pénale et administrative, consacrée par la Constitution, il reste à vérifier si une opinion exprimée dans l'exercice de fonctions parlementaires peut être susceptible d'une sanction disciplinaire, dans la mesure où la modalité ou la manière par laquelle elle a été exprimée peut relever d'un des cas visés par les règlements parlementaires.
8. À cet égard, la doctrine³ est unanime pour affirmer que les faits visés par les règlements parlementaires, exposés ci-après en détail, ne font pas référence au contenu des opinions ou des votes, mais plutôt à la façon d'exercer les fonctions. C'est donc la forme et non pas la substance des opinions⁴ qui fait l'objet de ces dispositions.
9. Ceci dit, la réglementation des sanctions disciplinaires à l'égard des membres du Parlement national découle des règlements des deux chambres, à savoir le règlement de la Camera dei deputati du 18 février 1971⁵ (ci-après le "RCD") et le règlement du Senato della Repubblica du 17 février 1971⁶ (ci-après le "RS").
10. Les motifs pour lesquels de telles sanctions peuvent être infligées sont: l'utilisation d'expressions inconvenantes ou le trouble de la liberté des discussions ou de l'ordre

³ Voir Di Ciolo, V., Ciaurro, L., précité, p. 107.

⁴ À cet égard, il convient de citer un exemple très récent. Le 15 juin 2017, pendant la discussion au Sénat sur le "ius soli" (un projet de loi pour concéder la citoyenneté aux personnes nées en Italie), le Sénateur Centinaio, chef du groupe parlementaire "Lega Nord" au Sénat, a rejoint les bancs du Gouvernement avec un panneau sur lequel il avait écrit "stop à l'invasion". Le Conseil de Présidence a jugé que "[l]e Conseil déplore avec grande fermeté tous les actes accomplis par les sénateurs troublant l'ordre du jour et l'utilisation d'expressions répréhensibles envers l'institution, la Présidence et le chef du groupe de la chambre des députés. Le Sénateur Centinaio s'est vu infliger la censure et l'interdiction de participer aux travaux du Sénat pendant deux jours de séance". La décision est disponible sous le lien suivant: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/331211.pdf> (p. 6).

⁵ Disponible sous le lien suivant: <http://www.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>.

⁶ Disponible sous le lien suivant: <http://mobile.senato.it/documenti/repository/istituzione/Regolamento%20del%20Senato2007.pdf>.

de la réunion par un comportement, la profération d'injures à un ou à plusieurs des collègues parlementaires ou aux membres du gouvernement, les insultes, les voies de fait, le fait de faire appel à la violence ou d'accomplir des actes particulièrement graves, le refus de se conformer à l'invitation du Président de quitter la salle.

11. Les sanctions prévues sont: le rappel à l'ordre et l'inscription du rappel dans le procès-verbal, la censure et l'injonction de quitter la salle pour le reste de la séance, ainsi que la censure avec l'interdiction de participer aux travaux parlementaires. La perte d'un droit pécuniaire n'est pas prévue ni aucune sanction pécuniaire sous forme d'une amende.

1. LE RAPPEL ET L'INSCRIPTION DU RAPPEL DANS LE PROCÈS-VERBAL

12. L'article 59 RCD prévoit que si le député utilise des expressions inconvenantes ou trouble la liberté des discussions ou l'ordre de la réunion par son comportement, le Président le rappelle à l'ordre en s'adressant à lui par son nom. Tout membre, qui a été rappelé à l'ordre et qui a l'intention de justifier son acte ou ses expressions, peut prendre la parole immédiatement ou à la fin de la séance, suivant l'avis du Président.
13. L'article 66 RS prévoit que si un sénateur perturbe l'ordre ou tient des propos inconvenants, le Président le rappelle à l'ordre et peut notifier l'inscription du rappel dans le procès-verbal. Le sénateur rappelé à l'ordre a la faculté de fournir des explications au Sénat immédiatement ou à la fin de la séance, suivant l'avis du Président. À la suite desdites justifications, le Président peut décider le retrait du rappel. Cette décision ne peut faire l'objet d'aucun recours.

2. LA CENSURE ET L'ORDRE DE QUITTER LA SALLE POUR LE RESTE DE LA SÉANCE

14. Conformément à l'article 60 RCD, paragraphe 1, après un deuxième rappel à l'ordre le même jour ou, dans les cas les plus graves, même indépendamment d'un précédent rappel, si le député profère des injures à l'encontre d'un ou de plusieurs de ses collègues ou des membres du gouvernement, le Président peut ordonner au député de quitter la salle pour le reste de la séance.
15. L'article 67 RS dispose que si le sénateur, malgré les rappels du Président, ne modifie pas son comportement ou, même si indépendamment des précédents rappels, il insulte, passe aux voies de fait, fait appel à la violence ou accomplit des actes particulièrement graves, le Président prononcera sa censure et peut décider de son exclusion de la chambre jusqu'à la fin de la séance. Concernant la censure et l'exclusion de la chambre, les dispositions du dernier paragraphe de l'article 66 sont applicables.

3. SUSPENSION DE LA SÉANCE

16. Le paragraphe 2 de l'article 60 RCD dispose que si le député refuse de se conformer à l'invitation du Président de quitter la salle, le Président suspend la séance et donne les instructions nécessaires aux questeurs afin que ses ordres soient exécutés.

17. Conformément à l'article 61 RCD, en cas de désordre et d'inefficacité des rappels du Président de la chambre, celui-ci quitte son siège et toutes les discussions sont suspendues. Si le désordre persiste, le Président suspend la séance de la chambre pendant une certaine période, ou il peut décider, selon la possibilité, de la clôturer. Dans ce dernier cas, l'Assemblée sera très certainement convoquée à une séance portant sur le même ordre du jour, le jour suivant non férié à l'heure où la séance précédente avait pris fin, ou bien le jour férié si l'Assemblée avait prévu de tenir une séance ce jour-là.
18. L'article 67 RS prévoit que si le sénateur ne se conforme pas à l'ordre de quitter la chambre, le Président suspend la séance et donne des instructions aux questeurs aux fins de l'exécution de l'ordre émis.

4. LA CENSURE AVEC L'INTERDICTION DE PARTICIPER AUX TRAVAUX PARLEMENTAIRES

19. Le paragraphe 3 de l'article 60 RDC prévoit que le Président de la chambre peut également proposer au Bureau de Présidence la censure avec l'interdiction de participer aux travaux parlementaires pour une période de deux à quinze jours de séance, si le député fait appel à la violence, provoque une scène tumultueuse, s'il s'est rendu coupable de menaces ou d'une voie de fait envers ses collègues ou les membres du Gouvernement, ou s'il s'est rendu coupable d'injures envers les institutions ou le Chef d'État. Si le député tente de rentrer dans la salle avant le délai fixé, la durée de l'exclusion peut être doublée. En vertu du paragraphe 4 du même article, pour les événements d'une gravité exceptionnelle ayant lieu dans la chambre, mais en dehors de la salle, le Président de la chambre peut proposer au Bureau de Présidence les sanctions prévues au paragraphe 3. Les décisions du Bureau de Présidence sont communiquées à l'Assemblée et ne peuvent pas faire l'objet d'une discussion.
20. L'article 67 RS dispose que dans les cas prévus au premier paragraphe dudit article (la censure et l'exclusion de la chambre), le Président peut, en outre, proposer au Conseil de présidence – élargi aux représentants des groupes parlementaires n'ayant pas de membre au sein du Conseil - de délibérer, contre le sénateur concerné par la censure, l'interdiction de participer aux travaux du Sénat pendant une période n'excédant pas dix jours de séance. Le sénateur peut fournir des explications ultérieures au Conseil. Concernant des faits particulièrement graves se déroulant dans le palais du Sénat, mais hors de la chambre, le Président peut proposer au Conseil de Présidence les sanctions prévues aux paragraphes précédents. Les décisions du Conseil de Présidence sont communiquées à l'Assemblée et ne peuvent pas faire l'objet d'une discussion.

II. RÈGLES DE PROCÉDURE

21. Les organes disposant du pouvoir d'adopter les sanctions exposées à la partie I., section C., points 1. à 3., sont le Président de la chambre des députés et le Président du Sénat. Le pouvoir d'infliger la sanction de la censure avec l'interdiction de participer aux travaux parlementaires, exposée à la partie I., section C., point 4., est attribué au Bureau/Conseil de Présidence, sur requête du Président de la chambre d'appartenance.
22. Concernant les garanties procédurales des parlementaires, les articles 59 RCD et 66 RS, prévoient que si la personne qui a été rappelée à l'ordre a l'intention d'expliquer son acte ou ses expressions, elle peut prendre la parole immédiatement ou à la fin de la séance, suivant l'avis du Président. Le règlement du Sénat prévoit qu'à la suite desdites justifications, le Président peut décider, de manière incontestable, le retrait du rappel.
23. Le Bureau/Conseil de Présidence, saisi de la proposition du Président de la chambre ou du Sénat de délibérer sur la sanction de la censure avec l'interdiction de participer aux travaux parlementaires à l'encontre d'un parlementaire, avant de décider sur la requête, convoque le parlementaire intéressé et l'entend sur sa version des faits, au sens de l'article 12, paragraphe 7, du RCD et de l'article 67, paragraphe 3, du RS.

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

A. L'IMMUNITÉ RECONNUE AUX MEMBRES DU PARLEMENT DE TOUTE RESPONSABILITÉ CIVILE, PÉNALE ET ADMINISTRATIVE

24. Tel qu'indiqué précédemment, lorsqu'une juridiction, saisie par un tiers pour constater la responsabilité d'un parlementaire sur les opinions que ce dernier a exprimées, reconnaît l'applicabilité de l'article 68 et, donc, l'existence de l'immunité parlementaire, elle ordonne la clôture de la procédure judiciaire envers le parlementaire concerné.
25. Si, en revanche, elle considère que l'immunité parlementaire ne s'applique pas dans le cas d'espèce, elle décide sans délai et par une ordonnance inattaquable⁷ la poursuite de la procédure, en transmettant directement une copie des actes à la chambre à laquelle le membre du Parlement appartient ou appartenait au moment des faits. La procédure est alors suspendue conformément aux dispositions de la loi n° 140/03, susmentionnée, dans l'attente de la décision des chambres.

⁷ Décision définitive qui ne peut pas faire l'objet d'une voie de recours ordinaire.

26. Toutefois, si le juge estime que la décision de la chambre constitue un exercice illégitime du pouvoir d'appréciation qui lui est attribué⁸, il peut porter l'affaire devant la Cour constitutionnelle (voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 1150/88⁹). La même possibilité n'est pas reconnue aux parties au procès.
27. Dans sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle, en affirmant que seuls les "actes typiques" de la fonction parlementaire tombent sous le coup de l'article 68 de la Constitution, a déclaré que "la vraie constante dans toutes les décisions de fond sur les conflits" est l'éclaircissement et l'application du principe selon lequel "aucune opinion exprimée par les membres des chambres n'est soumise à une responsabilité juridique, seules les opinions exprimées 'dans l'exercice des fonctions parlementaires' le sont". Dès lors, l'irresponsabilité parlementaire "ne peut jamais être transformée en un privilège personnel, ce qui serait une immunité de juridiction conséquente à la simple 'qualité' de parlementaire".

⁸ Les chambres législatives ont adopté une interprétation extensive de l'article 68, paragraphe 1, reconnaissant son applicabilité aux opinions exprimées en dehors du siège du Parlement, fussent-elles indépendantes de l'activité parlementaire proprement dite. Cette interprétation extensive se fonde sur l'idée que les jugements politiques exprimés hors du Parlement constituent une projection vers l'extérieur de l'activité parlementaire et relèvent du mandat confié par les électeurs à leurs représentants.

Saisie de la question à l'occasion de conflits entre pouvoirs de l'État soulevés par les juges, la Cour constitutionnelle a d'abord exercé un contrôle limité à la régularité formelle de la délibération parlementaire. Puis, progressivement, elle a établi des limites plus étroites à la garantie de l'immunité parlementaire, élargissant du même coup la portée du contrôle devant être exercé par elle quant à la compatibilité de la délibération parlementaire avec l'article 68 de la Constitution. Dans son arrêt n° 289 du 18 juillet 1998, elle a ainsi précisé que la "fonction parlementaire" (funzione parlamentare) ne peut pas couvrir toute l'activité politique d'un député ou d'un sénateur car "une telle interprétation [...] entraînerait le risque de transformer une garantie en un privilège personnel". Elle a ajouté qu'"on ne saurait établir aucun lien entre de nombreuses allusions prononcées lors de réunions, conférences de presse, émissions télévisées [...] et une question parlementaire adressée par la suite au ministre de la Justice [...]. En conclure autrement [équivaldrait à admettre] qu'aucune affirmation, même gravement diffamatoire et [...] tout à fait indépendante de la fonction ou activité parlementaire, ne peut être censurée".

Dans sa jurisprudence ultérieure, qui peut désormais être considérée comme bien établie, la Cour constitutionnelle a précisé que lorsqu'il s'agit d'opinions exprimées en dehors du Parlement, il convient de vérifier s'il existe un lien avec les activités parlementaires. En particulier, il doit y avoir une correspondance substantielle entre les opinions en cause et un acte parlementaire préalable (voir les arrêts n° 10, 11, 56, 58, et 82 de 2000, n° 137 et 289 de 2001, et n° 50, 51, 52, 79 et 207 de 2002).

⁹ Dans son célèbre arrêt n° 1150/88, la Cour constitutionnelle a établi qu'étant donné que "les prérogatives parlementaires ne peuvent pas ne pas comporter un pouvoir de l'organe qu'elles sont destinées à protéger", il appartient à chacune des chambres de se prononcer sur l'irresponsabilité de ses propres membres pour les opinions et les votes qu'ils ont émis. Ensuite, elle a affirmé qu'une décision des chambres en la matière empêche l'autorité judiciaire de rendre un arrêt qui s'en écarte et, enfin, que la décision des chambres ne peut néanmoins être "ni arbitraire ni soumise exclusivement à une règle interne de 'self restreint' et, en tant que telle, est soumise, à travers l'instrument du conflit d'attributions soulevé par l'autorité judiciaire, au contrôle éventuel de la Cour constitutionnelle pour vérifier l'absence de vice de procédure ou le caractère manifestement arbitraire de la décision."

28. À l'égard de l'absence de responsabilité prévue par l'article 68 de la Constitution, la Cour constitutionnelle a précisé dans les arrêts n° 265/97 et 375/97 que "celle-ci se pose sur le plan substantiel comme une cause d'exonération de la responsabilité de l'auteur des déclarations et, sur le plan processuel, comme forclusion pour l'autorité judiciaire à dépasser la délibération parlementaire, excepté la possibilité de saisir la Cour constitutionnelle pour la vérification de l'exercice du pouvoir de l'assemblée".

B. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL SUR LA DÉCISION D'INFLIGER UNE SANCTION DISCIPLINAIRE

29. Ni les règlements parlementaires ni la loi ne prévoient la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions infligées par les chambres d'appartenance pour des propos tenus dans l'exercice des fonctions parlementaires.

[...]

DROIT LETTON

I. INTRODUCTION

1. Cette contribution décrit le régime des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires, prévu dans le droit letton, et mentionne des exemples récents d'application dudit régime.

II. RÉGIME DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES À L'ÉGARD DES PARLEMENTAIRES

2. Le règlement de procédure du Saeima (Parlement letton)¹ contient des règles sur les sanctions disciplinaires. En vertu de l'article 179, paragraphe 1, point 3), dudit règlement, la Commission des mandats, d'éthique et des demandes (une des commissions parlementaires, composée des députés) assure le respect du code d'éthique des députés (ci-après le "Code"), établissant une partie du règlement, et traite les dossiers concernant les infractions audit Code.
3. L'article 6 du Code prévoit, entre autres, que le député est moralement responsable de ses actions (discours, votes, etc.). Il doit éviter de tenir des propos, d'avoir des gestes ou tout autre comportement abusif en public et également éviter l'utilisation d'expressions abusives ou incompatibles avec le respect (dignité) du Parlement. Il doit, en vertu de l'article 7 dudit Code, se baser sur les faits et leur juste interprétation et argumentation. Le député respecte également les droits de l'homme et, dans son raisonnement (argumentation), ne se réfère pas à la race, au sexe, à la couleur de peau, à la nationalité, à la langue, à la conviction religieuse, à l'origine sociale ou à l'état de santé de son adversaire (article 8, deuxième alinéa, du Code). En vertu de l'article 16 du Code, le député doit être poli avec les membres du Parlement, les employés des institutions publiques ainsi qu'avec l'ensemble de la société.
4. Le paragraphe 7 du règlement de procédure du Saeima prévoit les sanctions suivantes: un avertissement oral, fixé dans le procès-verbal d'une séance de la Commission des mandats, d'éthique et des demandes, ou écrit, avec la possibilité de le publier au Journal officiel, de proposer au Saeima d'interdire au député concerné de s'exprimer lors des débats parlementaires ou de l'exclure d'une ou plusieurs séances (maximum 6) du Parlement.
5. Concernant l'avertissement oral ou écrit, avec la possibilité de le publier au Journal officiel, l'organe disposant du pouvoir de sanction est la Commission des mandats, d'éthique et des demandes. En ce qui concerne l'interdiction au député concerné de s'exprimer lors des débats parlementaires ou son exclusion d'une ou plusieurs

¹ Saeimas kārtības rullis. Publié: "Latvijas Vēstnesis", 96 (227), 18.08.1994.

séances du parlement, c'est le Parlement qui vote pour ou contre l'application de telles sanctions sur proposition de la commission précitée. Le Président d'une séance du Parlement est également impliqué de sorte qu'il peut, dans certains cas, interdire au député de s'exprimer ou proposer au Parlement de l'exclure d'une ou plusieurs séances du Parlement (article 74 du règlement de procédure du Saeima).

6. En cas d'exclusion des séances du Parlement, le député exclu est obligé de payer une amende dont le montant correspond à 20% de son salaire mensuel pour chaque séance (article 15, paragraphe 1, du règlement de procédure du Saeima).
7. Depuis novembre 2014 (le mandat du dernier Saeima), le régime a été appliqué à plusieurs reprises, la sanction imposée ayant été un avertissement oral ou écrit.
8. À titre d'exemple, par une décision du 18 janvier 2017², incluse dans le procès-verbal d'une séance de la Commission des mandats, d'éthique et des demandes, un député a été sanctionné d'un avertissement oral pour son discours prononcé lors d'une séance parlementaire. Dans son discours, il s'est référé aux méthodes, selon lui, utilisées en Chine et a proposé "de mettre les gens contre le mur". Un autre député, considérant que son collègue, ce faisant, a enfreint l'article 8 du Code (précité), a déposé une plainte contre lui devant ladite Commission. Le député accusé d'avoir commis une telle infraction a tenté de se défendre en évoquant sa liberté d'expression, estimant qu'il ne pouvait pas être puni pour le fait d'avoir exprimé son opinion. Néanmoins, la Commission des mandats, d'éthique et des demandes a constaté l'infraction de l'article 8 du Code.
9. Un autre exemple concerne le manque de respect de la part d'un député vis-à-vis d'un autre député lors d'une réunion d'un groupe parlementaire. Le premier a utilisé une phrase inconvenante qui a été considérée par le second comme une menace. Le 1^{er} février 2017, la Commission des mandats, d'éthique et des demandes, a constaté une infraction aux articles 7 et 16 du Code (précités) et a sanctionné le député par un avertissement oral.³
10. Il convient de signaler que le parlementaire peut être sanctionné non seulement pour son comportement à l'intérieur du Parlement, mais également pour son comportement à l'extérieur de celui-ci comme, par exemple, dans le cas d'une opinion exprimée dans un article publié sur Internet.⁴

² Disponible sous le lien suivant: www.saeima.lv.

³ Disponible sous le lien suivant: www.saeima.lv.

⁴ Décision de la Commission des mandats, d'éthique et des demandes du 14 juin 2017, fixée dans le procès-verbal, disponible sous le lien suivant: www.saeima.lv.

III. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION DES MANDATS, D'ÉTHIQUE ET DES DEMANDES

11. La loi (règlement de procédure du Saeima) ne prévoit pas la possibilité d'attaquer une décision imposant une sanction disciplinaire pour les infractions au Code. Par conséquent, il n'existe pas de jurisprudence à ce sujet.
12. Toutefois, il convient de mentionner, à toutes fins utiles et par analogie, la décision de la Cour suprême, du 21 avril 2008, concernant la responsabilité disciplinaire des juges⁵. Dans cette décision, la Cour suprême a conclu que la Commission disciplinaire des juges est l'institution appartenant au pouvoir judiciaire qui exerce les fonctions dans le domaine dudit pouvoir, à savoir, qui traite les dossiers d'infractions disciplinaires commises par les juges. Par conséquent, la responsabilité disciplinaire des juges n'est pas liée à l'administration publique et relève du domaine du pouvoir judiciaire.

IV. CONCLUSION

13. Il convient de conclure que la réglementation lettone prévoit un régime de responsabilité disciplinaire des parlementaires, et que ledit régime de la responsabilité est, en pratique, appliqué. Néanmoins, les sanctions imposées pour de telles infractions ne sont pas sévères, elles consistent en général en des avertissements oraux ou écrits.
14. En outre, la loi ne prévoit pas de contrôle judiciaire de ces décisions.

[...]

⁵ Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2008.gada 21.aprīļa lēmums lietā Nr.SKA-216/2008. Disponible sous le lien suivant: www.at.gov.lv.

DROIT POLONAIS

I. INTRODUCTION

1. Le droit polonais prévoit que le contrôle du comportement des parlementaires¹ peut être effectué sous la forme soit de responsabilité disciplinaire devant le Parlement, soit de responsabilité civile prévue par le code civil, soit de responsabilité pénale sur le fondement du code pénal. Dans le cadre de la présente analyse, seules les questions relatives à la première catégorie seront abordées.
2. Conformément à l'article 6, paragraphe 3, de la loi du 9 mai 1996 relative à l'exercice du mandat de député et de sénateur², les actes du député ou du sénateur pris dans le cadre de l'exercice de son mandat sont susceptibles d'engager sa responsabilité disciplinaire ou financière, selon les règles établies par la loi et par les règlements des assemblées.
3. Pour déterminer la problématique des sanctions disciplinaires des membres du Parlement, il convient tout d'abord de présenter le régime des sanctions disciplinaires à l'égard des parlementaires (II.) et les règles procédurales applicables auxdites sanctions (III.), pour finalement se concentrer sur la pratique d'imposition de celles-ci (IV.).

II. RÉGIME DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES

A. RÈGLES GÉNÉRALES

4. La responsabilité, qui incombe au parlementaire devant la chambre dont il est membre, est parfois dénommée dans la doctrine "délit parlementaire"³. Par cette notion, il est entendu la responsabilité spécifique, dans le cadre de l'exercice du mandat parlementaire, visée dans les règlements parlementaires. Cette responsabilité se présente sous la forme soit d'interdictions spécifiques, soit d'ordres, soit d'un ordre de caractère général de se comporter d'une manière appropriée par égard pour la dignité d'un député ou d'un sénateur.

¹ Il convient de mentionner qu'en vertu de l'article 95 de la Constitution du 2 avril 1997 (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. poz. 78, z późn. zm.), le Parlement polonais est composé de deux chambres: la Diète (*Sejm*) et le Sénat (*Senat*). Les règles applicables aux députés et sénateurs étant parfois similaires, la notion de "parlementaire" dans la présente contribution visera le député et le sénateur.

² Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j., Dz. U. z 2016 r., poz. 1510, z późn. zm.).

³ Grajewski, K., *Odpowiedzialność posłów i senatorów na tle zasady mandatu wolnego*, Warszawa 2009, p. 282.

5. À cet égard, la doctrine⁴ distingue deux catégories de responsabilité: la responsabilité du bon déroulement des travaux parlementaires (*odpowiedzialność porządkowa*), qui comprend des mesures disciplinaires visant à assurer la bonne conduite des activités parlementaires (B.) et la responsabilité éthique (*odpowiedzialność etyczna*) tendant à assurer le comportement éthique des membres du Parlement (C.).

B. RESPONSABILITÉ DU BON DÉROULEMENT DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES

6. Dans le cadre de la responsabilité du bon déroulement des travaux parlementaires, il incombe au Président de la chambre de veiller au bon fonctionnement des travaux du Parlement. Conformément aux dispositions des règlements parlementaires⁵, le Président veille au respect du règlement au cours des délibérations ainsi que de la solennité et de l'ordre dans la salle de séance. Cette disposition ne laisse donc aucun doute sur le fait que le devoir principal du Président au cours des délibérations est de veiller au respect du règlement et d'assurer que les délibérations se déroulent de façon ordonnée et ne soient pas perturbées et ce, de façon à assurer la solennité et la dignité de la chambre et de ses membres⁶.
7. À cet égard, les sanctions disciplinaires énumérées dans les règlements précités⁷ sont les suivantes:
- a) le rappel "ad rem" (*przywołanie do rzeczy*),
 - b) le retrait du droit de la parole (*odebranie głosu*),
 - c) le rappel à l'ordre (*przywołanie do porządku*) / le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal (*przywołanie do rzeczy z zapisaniem do protokołu*)⁸,
 - d) l'exclusion temporaire (*wykluczenie*),
 - e) la perte du droit pécuniaire (*obniżenie uposażenia lub diety parlamentarnej*).

⁴ Mordwiłko, J., *Opinia w sprawie dbałości o dobre imię Sejmu - standardy debaty parlamentarnej*, Przegląd Sejmowy 2013, n° 3, p. 115.

⁵ Voir à cet égard l'article 175 de la décision de la Diète de la République de Pologne du 30 juillet 1992 - Règlement de la Diète (Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j., Monitor Polski z 2012 r., poz. 32). Des dispositions similaires concernant le Sénat sont énoncées à l'article 47 de la décision du Sénat de la République de Pologne du 23 novembre 1990 - Règlement du Sénat (Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r., Regulamin Senatu, t.j., Monitor Polski z 2016 r., poz. 824).

⁶ Mordwiłko, J., *Interpretacja art. 175 regulaminu Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2000, p. 420.

⁷ Voir, l'article 175 du règlement de la Diète et les articles 25a, paragraphe 2, 44, paragraphe 7 et 47 du règlement du Sénat.

⁸ Le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal est une sanction, visée à l'article 47, paragraphe 3, du règlement du Sénat, qui dispose que le Président rappelle à l'ordre avec inscription au procès-verbal le sénateur qui a commis une atteinte grave au bon déroulement des délibérations.

8. S'agissant de la première sanction, le Président peut prononcer le rappel "ad rem" à tout orateur qui s'écarte du sujet des délibérations défini à l'ordre du jour. Dans le cas où le rappel "ad rem" est appliqué pour la deuxième fois au député, le Président peut lui retirer le droit de parole (deuxième sanction précitée). Il en ressort que l'objectif principal desdites sanctions est de maintenir la cohérence interne du débat, afin que la séance ne soit pas privée de solennité et qu'elle ne devienne pas chaotique et incompréhensible.
9. Selon la doctrine⁹, l'obligation du respect de la dignité du Parlement implique l'obligation de mener le débat parlementaire sous la forme d'un débat favorisant les bonnes pratiques du comportement, fondé sur le respect des autres membres de la chambre, de tous les participants et du public. Ainsi, dans le cas où un parlementaire tient des propos à caractère insultant, provoquant envers des tiers ou appelant à la violence, il incombe au Président d'appliquer les sanctions susmentionnées.
10. Quant à la troisième sanction, le Président prononce le rappel à l'ordre au regard du parlementaire si, malgré le retrait de son droit de parole, celui-ci continue à troubler l'ordre des délibérations. Si le parlementaire n'a pas déféré aux injonctions du Président, celui-ci dispose de la possibilité de le rappeler à l'ordre encore une fois.
11. L'application de la quatrième sanction, dans le cas où la perturbation se poursuit, permet, ensuite, au Président d'exclure le parlementaire concerné de la salle de séance. Il en résulte que ce dernier ne peut pas prendre part aux débats et voter sur les points définis à l'ordre du jour de la séance¹⁰.
12. Il convient de noter qu'en vertu de l'article 25 du règlement de la Diète, l'exclusion d'un député de la salle de séance est considérée comme un empêchement au fonctionnement de l'assemblée et de ses organes, ce qui entraîne l'imposition à celui-ci de la sanction la plus sévère, à savoir la perte d'un droit pécuniaire (cinquième sanction). En effet, ledit article dispose que le Bureau de la Diète peut infliger au député, exclu de la séance, la sanction de réduction de son salaire d'un montant ne dépassant pas la moitié du salaire ou la perte du droit à l'indemnité de séjour mensuelle en totalité pour une durée maximale de 6 mois.
13. En outre, son absence à la séance étant considérée comme une absence non justifiée, au sens de l'article 24 dudit règlement, le Président de la Diète est même tenu d'ordonner à celui-ci la réduction du salaire et du droit à l'indemnité de séjour, ou l'un des deux (si le député n'a le droit qu'à l'un des deux), d'un montant égal à 1/30^{ème} pour chaque jour d'absence du député à la séance ou de la non-participation à plus de 1/5^{ème} des votes. Il en résulte que le Président qui a pris la décision

⁹ Mordwiłko, J., *Interpretacja...*, op. cit. p. 420.

¹⁰ Grajewski, K., *Status prawny posła i senatora*, Warszawa 2006, p. 149.

d'exclure un député de la salle de séance est obligé d'office de réduire le salaire ou le droit à l'indemnité de séjour d'un député, selon les règles précitées.¹¹

14. Concernant les dispositions du règlement du Sénat, conformément à son article 25a, dans le cas où un sénateur empêche les travaux du Sénat, ainsi que de ses organes, par la violation flagrante des dispositions dudit règlement, le Président peut lui ordonner soit la réduction de son salaire d'un montant ne dépassant pas la moitié de celui-ci, pour une période maximum de 3 mois, soit la réduction de l'indemnité de séjour d'un montant ne dépassant pas la moitié du salaire mensuel, pour une période maximale de 3 mois, soit la perte du droit à l'indemnité de séjour. En revanche, les dispositions du règlement du Sénat ne prévoient pas expressément si, en cas d'exclusion d'un sénateur de la salle de séance, son absence est considérée comme une absence non justifiée, entraînant, par conséquent, l'imposition des sanctions pécuniaires.

C. RESPONSABILITÉ ÉTHIQUE

15. Il a été soulevé dans la doctrine que la responsabilité éthique pour des comportements ne correspondant pas à la dignité d'un député ou d'un sénateur, visée aux règlements des deux assemblées, constitue une responsabilité pour la violation des règles de conduites spécifiques, adressées aux parlementaires, relatives à la manière d'exercer leur mandat parlementaire¹².
16. Les sanctions applicables aux parlementaires, dans le cadre de la responsabilité éthique,¹³ sont les suivantes:
 - a) le rappel à l'ordre (*zwrócenie uwagi*),
 - b) l'avertissement (*upomnienie*),
 - c) le blâme (*nagana*).
17. Les règles concernant la responsabilité éthique des parlementaires étant différentes pour les deux chambres, il convient de les présenter séparément. S'agissant de la responsabilité éthique, les dispositions du règlement du Sénat sont assez limitées. Ainsi, l'article 25 dudit règlement comporte une disposition générale qui énonce que les affaires concernant des sénateurs, qui se comportent d'une façon non conforme à la dignité du sénateur, sont soumises, à la demande du Bureau du Sénat, au contrôle du Comité disciplinaire, d'éthique et des affaires sénatoriales (*Komisja Regulaminowa, Etyki i Spraw Senatorskich*).

¹¹ Mordwiłko, J., *Wykładnia art. 25 regulaminu Sejmu, stanowiącego o stosowaniu sankcji za wykluczenie posła z posiedzenia Sejmu*, [w:] *Regulamin Sejmu w opiniach Biura Analiz Sejmowych*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, 2000, p. 161.

¹² Grajewski, K., *Odpowiedzialność...* op.cit., p. 300.

¹³ Voir à cet égard l'article 25 du règlement du Sénat et l'article 147 du règlement de la Diète.

18. Cependant, il ressort de la doctrine, que l'étendue de l'éthique sénatoriale est similaire, ou même identique, à la portée de l'éthique des députés, en particulier eu égard à la nature du mandat du sénateur, de construction identique à celle du mandat du député. Il en résulte que les règles de la responsabilité éthique des députés sont applicables également aux sénateurs¹⁴.
19. S'agissant de la responsabilité éthique des députés, en vertu de l'article 145 du règlement de la Diète, il appartient au Comité de déontologie des députés (*Komisja Etyki Poselskiej*) de prendre des décisions dans le cadre des affaires concernant des députés qui agissent de façon contraire à la dignité d'un député, sur le fondement du code de déontologie des députés (*Zasady Etyki Poselskiej*). Ledit code est établi par une décision de la Diète et définit les principes dont le député doit tenir compte dans l'exercice de son mandat. Toutefois, la liste de ces principes n'est pas exhaustive, dans la mesure où il est impossible d'énumérer tous les principes que les députés devraient prendre en compte dans l'exercice de leur mandat.¹⁵
20. Il ressort du code de déontologie des députés¹⁶ qu'un député exerce son mandat en tenant compte du système juridique actuel, des principes éthiques et de la préoccupation solidaire pour le bien commun. Les députés devraient se comporter de manière appropriée à la dignité d'un député, compte tenu des principes suivants: l'intérêt général, la transparence, l'équité, la diligence à la bonne réputation de la Diète et la responsabilité. En particulier, un député est dument tenu d'exercer ses fonctions (principe de l'équité). En outre, les députés devraient éviter les comportements qui pourraient nuire à la bonne réputation du Parlement et respecter la dignité des autres (principe de la diligence à la bonne réputation de la Diète).
21. Les méthodes et les formes de violation de ces principes sont très diverses. À titre d'exemple, la doctrine¹⁷ relève les comportements suivants:
 - a) des propos incitant à la violence,
 - b) des propos ou des comportements portant des signes de moquerie envers une personne dirigeant des travaux du Parlement,
 - c) des comportements ou des propos visant à porter atteinte aux membres du Parlement,

¹⁴ Kręcisz, W., *Etyka parlamentarna w polskim parlamencie - wybrane zagadnienia*, Przegląd Sejmowy 1999 n° 3, p. 35.

¹⁵ Kręcisz, W., *op. cit.* p. 36.

¹⁶ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. *Zasady Etyki Poselskiej* (t.j., Monitor Polski 1998, n° 24, poz. 338).

¹⁷ Wyrembak, J., *W sprawie konsekwencji blokowania obrad Sejmu oraz możliwości przywrócenia porządku na sali obrad*, Przegląd Sejmowy 2017, n° 1, p. 244; Mordwiłko, J., *Opinia w sprawie dbałości o dobre imię Sejmu - standardy debaty parlamentarnej*, Przegląd Sejmowy 2013, n° 3, p. 120.

- d) des comportements portant atteinte au bon fonctionnement des travaux du Parlement,
- e) des propos considérés comme racistes, insultants ou discriminatoires envers des tiers.

III. RÈGLES PROCÉDURALES D'IMPOSITION DES SANCTIONS

22. Les règles de procédure concernant le prononcé des sanctions disciplinaires diffèrent selon qu'il s'agisse de la responsabilité du bon déroulement des travaux parlementaires ou de la responsabilité éthique.
23. S'agissant des sanctions imposées dans le cadre de la responsabilité du bon déroulement des travaux parlementaires, elles sont classées par ordre de gravité, de la plus légère à la plus grave. Les trois premières sanctions, à savoir le rappel "ad rem", le retrait du droit de parole et le rappel à l'ordre, sont imposées par le Président des assemblées. Elles ne se présentent pas sous forme de décision. Il ressort des dispositions des règlements des assemblées¹⁸ que le parlementaire concerné par ladite sanction ne dispose d'aucune garantie procédurale à cet égard.
24. Quant à la sanction de l'exclusion temporaire du député, elle est imposée par le Président sous forme de décision, et par conséquent, le député concerné dispose de la possibilité de former un recours contre ladite décision devant le Bureau de l'assemblée.¹⁹ La décision prise par le Bureau de l'assemblée est définitive.
25. La sanction de la perte du droit pécuniaire, conformément à l'article 25 du règlement de la Diète²⁰, ne peut être imposée que par le Bureau de la Diète, sous la forme d'une résolution. Il ressort de cette disposition qu'un député peut, dans un délai de 7 jours à compter de la date de notification de la résolution, demander au Bureau de réexaminer la question. Le Bureau réexamine la question après avoir consulté le Conseil des anciens. L'opinion exprimée par le Conseil des anciens n'est

¹⁸ Voir l'article 175 du règlement de la Diète, et les articles 25a, paragraphe 2, 44, paragraphe 7 et 47 du règlement du Sénat.

¹⁹ Voir, à cet égard, l'article 175, paragraphe 6, du règlement de la Diète qui dispose qu'un député peut introduire un recours devant le Bureau de la Diète, qui prend une décision après avoir consulté le Comité disciplinaire, des affaires parlementaires et d'immunités. Il convient de souligner que les dispositions du règlement du Sénat présentent une procédure de recours différente. Il ressort de l'article 47, paragraphe 6, du règlement du Sénat qu'un sénateur peut introduire un recours contre la décision du Président devant le Comité disciplinaire, d'équité et des affaires sénatoriales. Celui-ci peut rejeter le recours ou demander au Président l'annulation de la décision. Le Président peut faire droit à la demande du Comité ou renvoyer la question devant le Sénat.

²⁰ Sur le fondement de l'article 25a du règlement du Sénat, ladite sanction peut être infligée au sénateur par arrêté du Président. Dans ce cas, le sénateur concerné a le droit de faire recours contre cet arrêté devant le Bureau du Sénat, dans un délai de 14 jours suivant sa réception. Le recours doit être déposé aux mains du Président qui le présente lors de la réunion du Bureau. La décision du Bureau du Sénat est définitive.

pas contraignante, mais son absence empêche le Bureau de prendre une décision concernant ladite sanction. Puisque la question est examinée à nouveau, le Bureau a la liberté du choix des sanctions et il est, donc, en mesure de la retirer, de la réduire ou de la maintenir.²¹

26. En ce qui concerne les règles procédurales applicables aux sanctions prononcées dans le cadre de la responsabilité éthique des députés²², elles sont définies dans le règlement du Comité de déontologie des députés²³. Conformément à l'article 3 dudit règlement, la procédure d'imposition des sanctions peut être déclenchée d'office par le Comité ou sur les demandes d'autres organes de la Diète ou des députés. Lesdites demandes sont notifiées au député auquel les allégations sur le comportement non conforme aux règles éthiques se rapportent.
27. En vertu de l'article 4, paragraphe 2, du règlement précité, le député concerné par une demande d'imposition des sanctions a le droit de présenter des explications par écrit ou oralement lors de la réunion du Comité, où son affaire est entendue. Ainsi, le député dispose la possibilité d'être entendu par cet organe parlementaire, préalablement à l'adoption de la sanction.
28. De surcroît, ledit article prévoit que la résolution prise par le Comité est notifiée au député concerné qui a le droit d'introduire un recours contre celle-ci, dans un délai de 14 jours suivant sa notification, devant le Président qui le présente ensuite devant le Bureau de la Diète.
29. Il convient de constater que les dispositions des règlements des assemblées prévoient que les décisions prises par les organes compétents, dans le cadre d'un recours interne, ont un caractère définitif. Ainsi, le droit polonais ne prévoit pas de possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre des sanctions imposées aux parlementaires.

²¹ Grajewski, K., Stelina, J., Uziębło P., *Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Wydawnictwo Sejmowe 2014, p. 305.

²² Comme déjà mentionné dans la partie concernant la responsabilité éthique, les dispositions du règlement du Sénat sont assez limitées à cet égard. Il convient de noter, cependant, qu'en vertu de l'article 25, paragraphe 3, du règlement du Sénat, le sénateur concerné par une résolution du Comité disciplinaire, d'éthique et des affaires sénatoriales a le droit de former un recours contre cette résolution devant le Bureau du Sénat, dans un délai de 14 jours suivant sa réception. De plus, il ressort de cette disposition qu'une décision prise par le Bureau est définitive.

²³ Résolution du Comité de déontologie des députés du 23 avril 2009 - Règlement du Comité de déontologie des députés (Uchwała Komisji Etyki Poselskiej z dnia 23 kwietnia 2009 r., - Regulamin Komisji Etyki Poselskiej), disponible sous le lien suivant: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie6.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf).

IV. PRATIQUE DÉCISIONNELLE

30. À l'égard du sujet de cette note, trois affaires peuvent être relevées en ce qui concerne la pratique décisionnelle du Comité de déontologie des députés.
31. S'agissant de la première affaire, le Comité a été appelé à se prononcer sur la question de savoir si des propos tenus par un député envers un autre membre du Parlement, par lesquels celui-ci a déclaré que "[c]et homme n'est même pas capable de porter une veste. Par conséquent, je ne veux pas que vous me pointiez du doigt avec votre doigt sale" peuvent être considérés comme une violation du code de déontologie.
32. Le Comité a constaté que la déclaration du député porte à la fois atteinte à la dignité du député et à l'image du Parlement dans l'opinion publique. Le député, dans ses déclarations, devrait tenir compte des considérations de fond et éviter des commentaires à caractère personnel envers des tiers, ce qui peut causer également une vision négative du public au regard d'autres parlementaires. Par conséquent, le Comité a décidé d'infliger un avertissement au député.²⁴
33. Quant à la deuxième affaire, le Comité a été appelé à examiner des propos tenus par une députée dans un article publié sur un site internet, dans lequel elle a déclaré que "nous devrions exiger de la part des athées, orthodoxes ou musulmans une déclaration, sur le fait qu'ils connaissent et respectent pleinement la Constitution polonaise et les valeurs reconnues en Pologne comme significatives. En outre, le non-respect de ces exigences devrait être un motif d'expulsion."
34. Par sa décision du 8 février 2017²⁵, le Comité a indiqué que cette déclaration, qui a provoqué une controverse et a reçu une large portée dans l'espace public, comporte des signes de discrimination religieuse. Le Comité est d'avis qu'un député, en tant que représentant de la nation, quelles que soient ses croyances personnelles, devrait faire preuve de retenue dans ses déclarations afin de ne pas enfreindre la dignité d'autrui. En conséquence, il a conclu que la députée avait enfreint l'article 6 du code de déontologie²⁶ et il a décidé de la rappeler à l'ordre.
35. Dans une troisième affaire, le Comité a été appelé à juger si une opinion concernant des prêtres, exprimée par un député dans un entretien radiodiffusé, par laquelle il a constaté que "les prêtres sont des nigauds, un prêtre provincial polonais est souvent un nigaud, sans éducation", constitue une violation des règles éthiques.

²⁴ Décision du Comité de déontologie des députés du 9 février 2016, n° 1/VIII, disponible sous le lien suivant: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/eps_u1/\\$file/eps_u1.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/eps_u1/$file/eps_u1.pdf).

²⁵ Décision du Comité de déontologie des députés du 7 février 2017, n° 16/VIII, disponible sous le lien suivant: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/eps_u16/\\$file/eps_u16.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/eps_u16/$file/eps_u16.pdf).

²⁶ Cet article dispose que les députés devraient éviter les comportements qui pourraient nuire à la bonne réputation du Parlement et au respect de la dignité des autres.

36. Dans une décision du 25 avril 2014²⁷, le Comité a constaté que le mot "nigaud" utilisé en référence à des prêtres accusés de manque d'éducation, en l'absence de preuve directe, constitue une violation des principes élémentaires de la culture et un manquement à l'éthique. De plus, cette expression ne s'applique pas à une seule personne, mais peut être considérée comme une opinion générale concernant les prêtres. Par conséquent, il n'y a aucun doute qu'une telle déclaration montre un manque de respect pour les autres et consiste ainsi en une violation des règles éthiques. Il a, partant, été décidé d'imposer un blâme au député concerné.

V. CONCLUSIONS

37. Au vu de ce qui précède, il convient de constater que, dans l'ordre juridique polonais, les parlementaires sont soumis à un régime des sanctions disciplinaires qui prévoit la possibilité d'infliger des sanctions à un membre du Parlement pour des raisons liées au bon déroulement des travaux parlementaires ou au comportement du parlementaire non conforme aux règles éthiques. Il ressort de la pratique décisionnelle du Comité de déontologie que la plupart des sanctions sont infligées au parlementaire en raison d'atteintes portées aux membres du Parlement. Cependant, il existe également des cas d'imposition de sanctions au motif de propos insultants envers des membres de l'Église catholique ou envers des immigrants.
38. En outre, le droit polonais prévoit des garanties procédurales pour le cas d'imposition de certaines sanctions disciplinaires aux parlementaires comme le droit d'être entendu et la possibilité d'introduire un recours contre la décision devant un organe interne du Parlement. En revanche, la décision d'un organe du Parlement ayant un caractère définitif, elle ne peut pas faire l'objet du contrôle juridictionnel.

[...]

²⁷ Décision du Comité de déontologie des députés du 25 avril 2014, n° 4/VII, disponible sous le lien suivant: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/eps_u4/\\$file/eps_u4.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/eps_u4/$file/eps_u4.pdf).

DROIT DU ROYAUME-UNI

1. La présente contribution vise à examiner, d'une part, le régime des sanctions disciplinaires¹ susceptibles d'être infligées aux parlementaires et, d'autre part, la nature et l'étendue du contrôle du juge sur de telles sanctions.
2. Eu égard au contexte dans lequel s'insère la présente contribution, une attention particulière sera accordée aux sanctions pouvant être appliquées pour des opinions exprimées lors de l'exercice des fonctions parlementaires. Tout d'abord, sera examinée la situation des membres du Parlement du Royaume-Uni et, ensuite, celle des membres des parlements régionaux.

I. MEMBRES DU PARLEMENT DU ROYAUME-UNI

A. CADRE JURIDIQUE

3. Les règles applicables en matière disciplinaire sont précisées dans des textes internes des deux chambres du Parlement, à savoir la *House of Commons* et la *House of Lords*. À cet égard, il existe, pour chaque chambre, un règlement interne (*Standing Orders*)². Pour la *House of Lords*, ce règlement est complété par un guide des procédures (*Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords*).
4. Ces textes investissent le président de chaque chambre de l'autorité nécessaire au maintien de l'ordre de la chambre et afin de veiller efficacement à l'application des règles pertinentes. À cet effet, le président dispose de certains pouvoirs disciplinaires qu'il peut appliquer de sa seule autorité ou, pour les cas les plus graves, avec le soutien de la chambre.
5. Les parlementaires sont également soumis à des codes de conduite établis par chaque chambre. Le code applicable à la *House of Commons* comporte notamment l'obligation de s'abstenir de tout acte de nature à porter une grave atteinte à la réputation et à l'intégrité de la chambre ou des membres de celle-ci³. L'application des codes est contrôlée par des comités parlementaires, lesquels sont compétents pour recommander l'imposition d'un certain nombre de sanctions.

¹ Le terme "sanction", entendu au sens large, désigne toute mesure destinée à réprimer un manquement par un membre du Parlement à ses obligations réglementaires ou déontologiques.

² Ces règlements ont le statut de résolutions parlementaires et, en tant que telles, n'ont aucun effet juridique. Voir, *Bowles v Bank of England* [1913] 1 Ch. 57, p. 84; Jennings, I., *Parliament*, Cambridge University Press, 1961, p. 59.

³ Code of Conduct for Members of Parliament, rule 16.

B. SANCTIONS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE APPLIQUÉES

6. Il convient de distinguer les sanctions selon la chambre du Parlement concernée et la gravité de la faute reprochée.

1. RAPPELS À L'ORDRE

7. Le rappel à l'ordre est la sanction la plus légère. Elle est appliquée notamment dans les cas où un membre transgresse les règles de débat ou adopte un comportement irrespectueux ou irrévérencieux.
8. Dans la *House of Commons*, le président (*Speaker*) est tenu de rappeler le membre concerné à l'ordre et, le cas échéant, de lui ordonner de reprendre son siège⁴. Si le membre persiste dans son comportement, il incombe au président de lui ordonner de se retirer de la chambre pendant le reste de la séance⁵.
9. Les membres de la *House of Lords* sont tenus, quant à eux, de maintenir la dignité et l'ordre dans la chambre⁶. À cet égard, le président (*Lord Speaker*) adressera un rappel à l'ordre à tout membre qui entre en conversation avec un autre membre de la chambre au cours d'un débat parlementaire⁷. Le règlement interne ne fait aucune mention des conséquences possibles du non-respect d'un tel rappel à l'ordre.

2. EXCLUSIONS TEMPORAIRES

10. En cas de refus d'obtempérer de la part d'un membre de la *House of Commons*, le président a le choix, soit de faire appel aux services du *Serjeant at Arms*⁸ pour évacuer la personne concernée par la force, soit de désigner le député par son nom devant la chambre.
11. Cette dernière possibilité est réservée aux cas où le président estime que le retrait du député ne permettrait pas de réparer l'atteinte qu'il a porté à l'autorité et à la dignité de la chambre⁹. Lorsque le président cite le nom d'un député, les autres députés de la chambre sont invités à voter, afin de décider de l'éventuelle exclusion du député récalcitrant des locaux du Parlement¹⁰. L'exclusion est la mesure disciplinaire la plus sévère que le président peut infliger. La durée de la période d'exclusion varie

⁴ McKay, W., *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, LexisNexis, London, 2004, p. 448 et 449.

⁵ Standing Order no. 43.

⁶ Standing Order no. 20(1); Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords, paragraphe 4.12.

⁷ Standing Order no. 21.

⁸ La personne chargée d'assister le président dans sa mission de maintien de l'ordre au sein de la *House of Commons*.

⁹ McKay, W., *op. cit.* p. 449.

¹⁰ Standing Order no. 44(1).

selon que la personne concernée est récidiviste ou non¹¹. Pendant la période d'exclusion, l'intéressé ne perçoit pas d'indemnité parlementaire¹².

12. S'agissant du cas particulier des opinions exprimées par les députés lors des débats parlementaires, il importe de souligner qu'il est attendu des députés qu'ils respectent les règles régissant les délibérations. Ces dernières sont assez strictes quant aux propos et au langage pouvant être utilisés par les députés.
13. En effet, si les députés peuvent s'exprimer librement et sont, à cet égard, protégés de façon absolue par le privilège parlementaire¹³, il n'en demeure pas moins que la tenue de propos injurieux, provocants ou menaçants à la chambre est strictement interdite, de même que les attaques personnelles, les insultes et les grossièretés¹⁴. Si un député emploie de tels propos, collectivement désignés comme des "propos non parlementaires" (*unparliamentary language*), le président interviendra et demandera au député concerné de retirer les propos en question sans équivoque. Les excuses du député sont acceptées de bonne foi et l'affaire est dès lors considérée comme close. Toutefois, si le député persiste dans son refus d'obéir au président et de se rétracter, ce dernier peut citer le nom du député et, selon la procédure de vote mentionnée ci-dessus, lui ordonner de se retirer de la chambre pour le reste de la séance¹⁵.
14. La procédure susmentionnée s'appliquera également à la situation dans laquelle un député tient des propos haineux vis-à-vis des minorités et des membres du sexe opposé [...]. Cependant, dès lors que le privilège parlementaire ne vaut pas en matière pénale¹⁶, le député pourrait s'exposer à des poursuites pénales si les propos sont constitutifs d'une infraction¹⁷. Il pourrait être relevé, à cet égard, qu'un député a été interrogé par la police à la suite de propos relatifs au port de la burqa qu'il a tenus lors d'un débat parlementaire en 2010.

¹¹ Standing Order no. 44(2). Alors qu'un député sanctionné pour la première fois en vertu de cette procédure sera exclu pendant cinq jours de séance, la seconde exclusion de la même personne donnera lieu à une période d'absence forcée de 20 jours de séance. Pour toute exclusion ultérieure, il reviendra aux autres députés d'en fixer la durée.

¹² Standing Order no. 45A.

¹³ [...].

¹⁴ Blackburn, R. et Kenyon, A., *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Sweet & Maxwell, London, 2003, para. 6-088.

¹⁵ McKay, W., *op. cit.* p. 449.

¹⁶ *R v Chaytor* [2010] 3 WLR 1707, point 83.

¹⁷ Il en va ainsi lorsque la personne a recours à des propos ou à des comportements menaçants, injurieux ou offensants afin d'attiser la haine raciale ou religieuse. Il est entendu par haine raciale la haine envers un groupe de personnes en raison de la couleur, la race, la nationalité (y compris la citoyenneté) ou l'origine nationale ou ethnique. Voir, Public Order Act 1986, ss. 18 et 29A.

3. SUSPENSIONS, SANCTIONS PÉCUNIAIRES ET EXPULSIONS

15. En cas de violation présumée du code de conduite des membres de la *House of Commons*, le commissaire parlementaire compétent (*Parliamentary Commissioner for Standards*) informe le comité sur les normes parlementaires (*Committee on Standards*)¹⁸. Ce comité présente un rapport à la chambre, lequel comporte ses conclusions quant à la faute reprochée et, le cas échéant, ses recommandations quant à la sanction à imposer. Le rapport est débattu au sein de la chambre et une décision est prise à la suite d'un vote.
16. Il existe un large éventail de sanctions possibles, allant d'une obligation pour la personne concernée de présenter ses excuses devant la chambre ou d'une retenue sur la rémunération jusqu'à l'imposition d'une suspension ou, à titre exceptionnel, d'une expulsion¹⁹. La chambre est seule compétente pour infliger ces sanctions.
17. En cas de suspension, la chambre déterminera la durée de la période de celle-ci²⁰ et déterminera la question de savoir si le membre concerné percevra son indemnité parlementaire ou non²¹ ²². La mesure d'expulsion est rarement utilisée. En effet, seuls trois députés ont été expulsés de la chambre depuis le début du vingtième siècle, et cela pour des motifs graves tels que la fraude ou la falsification.
18. Une procédure similaire existe pour les membres de la *House of Lords*²³, dans le cadre de laquelle il revient au sous-comité compétent (*Sub-Committee on Lords' Conduct*) de faire un rapport à la chambre et de proposer l'application des sanctions susmentionnées. Toutefois, dès lors que le code de conduite applicable à la *House of Lords* ne comporte pas de dispositions relatives à la conduite des membres au cours des débats parlementaires, il n'existe pas de possibilité, pour la chambre, d'infliger des sanctions de suspension ou d'expulsion pour des propos tenus lors d'un tel débat.

4. AVERTISSEMENTS, AMENDES ET PEINES DE PRISON

19. Les sanctions les plus sévères sont, en théorie, réservées aux situations où une personne porte atteinte au privilège parlementaire ou fait outrage au Parlement.

¹⁸ Standing Order no. 149(1)(b).

¹⁹ McKay, W., *op. cit.* p. 495; House of Commons Committee on Standards, *The Standards System in the House of Commons*, 6th report of Session 2014-15, HC 283, paragraphe 32.

²⁰ Depuis 1992, la période la plus longue de suspension retenue a été de 20 jours. Voir, House of Commons Library, Parliamentary Information List, Briefing Paper 02430, 19 avril 2016.

²¹ House of Commons Library, *Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons*, 27 novembre 2012, p. 3 et 4.

²² L'application d'une mesure de suspension aura pour effet d'ouvrir la voie pour les électeurs dans la circonscription du député concerné afin de lancer une pétition pour le faire révoquer. Voir, Recall of MPs Act 2015, s. 1(4).

²³ Standing Order no. 12(2) et (3); Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords, paragraphe 1.36; House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015, s. 1.

L'outrage est le fait pour une personne, par ses actes ou omissions, d'entraver l'accomplissement par le Parlement de ses missions²⁴. Il en est ainsi, par exemple, dans le cas où une personne désobéit, manque ouvertement de respect à l'autorité de la chambre ou induit délibérément cette dernière en erreur²⁵. Chaque chambre est compétente pour infliger une sanction et ce, même lorsque la personne concernée n'est pas membre de la chambre en question.

20. Comme c'est le cas pour les violations présumées des codes de conduite, un rapport doit être préparé par un comité parlementaire. Le comité des privilèges (*Committee of Privileges*)²⁶ est l'organe compétent pour la *House of Commons*, alors que le comité sur les privilèges et la conduite (*Committee for Privileges and Conduct*) traite les affaires de la *House of Lords*. Lesdits comités sont chargés d'examiner si le privilège trouve à s'appliquer dans l'affaire dont ils sont saisis et, le cas échéant, déterminent l'existence d'une atteinte au privilège ou d'un outrage à la chambre²⁷. Dans leurs rapports, chacun peut proposer l'application d'une série de sanctions et il reviendra à la chambre concernée d'adopter une décision à la suite d'un vote.
21. Historiquement, les outrages étaient passibles d'une peine de prison²⁸. Toutefois, s'il est vrai que la *House of Commons* conserve le pouvoir d'emprisonner une personne jusqu'à la fin de la session parlementaire et que la *House of Lords* peut infliger une peine d'incarcération pendant une période indéterminée²⁹, une telle peine a été imposée pour la dernière fois en 1880³⁰.
22. Parmi les autres sanctions applicables, on retrouve non seulement la suspension et l'expulsion, mais également l'avertissement (*reprimand*) et l'admonestation (*admonition*)³¹. En outre, la *House of Commons* avait, jusqu'en 1666, le pouvoir d'appliquer des amendes, mais celui-ci semble être tombé en désuétude. Il en va différemment pour la *House of Lords*, laquelle peut toujours imposer des amendes. Toutefois, il pourrait s'agir d'un pouvoir de nature purement symbolique, dans la mesure où il existe des doutes quant à la compétence de la chambre pour exiger le paiement de la somme exigée³².

²⁴ McKay, W., *op. cit.* p. 128.

²⁵ *Ibid*, paragraphe 3-025.

²⁶ Standing Order no. 148A(1).

²⁷ Blackburn, R. et Kenyon, A., *op. cit.* paragraphe 3-032.

²⁸ McKay, W., *op. cit.* p. 156-157.

²⁹ Joint Committee on Parliamentary Privilege, *First Report*, 9 avril 1999, paragraphe 271.

³⁰ House of Commons Library, *Disciplinary and Penal Powers of the House of Commons*, 27 novembre 2012, p. 9.

³¹ McKay, W., *op. cit.* p. 163 et 164.

³² Joint Committee on Parliamentary Privilege, *First Report*, 9 avril 1999, paragraphe 272.

C. GARANTIES PROCÉDURALES

23. Les membres faisant l'objet de mesures disciplinaires ne bénéficient de garanties procédurales que pour les sanctions imposées après l'intervention d'un comité parlementaire. Ainsi, s'agissant des sanctions appliquées directement par le président d'une chambre ou par cette dernière à la suite de la citation du nom du membre concerné, aucune garantie procédurale n'est prévue.
24. Lorsqu'il est nécessaire de passer par un comité disciplinaire, les garanties procédurales sont différentes selon qu'il s'agisse d'une violation du code de conduite ou d'une atteinte au privilège. Dans les deux cas, il n'est pas possible de contester la décision de la chambre concernée³³.
25. S'agissant des violations présumées du code de conduite des membres de la *House of Commons*, le commissaire parlementaire pour les normes transmettra la plainte au député concerné et lui donnera la possibilité de formuler des observations. Si le commissaire décide d'ouvrir une enquête, il rassemblera les éléments de preuve nécessaires et, avant de parvenir à une conclusion quelconque, fournira au député concerné l'occasion d'en prendre connaissance. À la suite de la transmission du rapport du commissaire au comité sur les normes parlementaires, le député concerné peut présenter des observations au comité ou demander à se faire entendre en personne.
26. Des garanties similaires existent dans le cas du traitement des plaintes relatives à de prétendues violations du code de conduite de la *House of Lords*³⁴. Toutefois, à la différence du régime applicable devant la *House of Commons*, il est possible pour un membre de faire appel de la décision du sous-comité compétent constatant l'existence d'une violation du code de conduite et proposant une sanction dans un premier temps devant le comité dont dépend ledit sous-comité, puis devant la chambre³⁵.
27. Si la procédure est largement la même dans le cas d'atteintes présumées au privilège, les garanties procédurales sont toutefois renforcées, et cela au vu des conséquences plus graves pouvant découler d'un constat d'outrage au Parlement. À cet égard, plus les allégations sont graves, plus les garanties procédurales doivent être étendues³⁶. Ainsi, dans les cas les plus graves, la personne concernée doit recevoir un énoncé clair et précis des allégations formulées à son encontre, avoir la possibilité d'obtenir des conseils juridiques, pouvoir recourir aux services d'un

³³ Dans le cadre de la détermination du bien-fondé des griefs formulés à l'encontre de l'intéressé, il est recouru au critère de la prépondérance des probabilités (*balance of probabilities*), c'est-à-dire qu'il convient de prouver qu'un fait allégué est "plus probable qu'improbable".

³⁴ House of Lords, *Privileges*, 4th Report, Session 2007-08, paragraphes 17 à 38.

³⁵ Code of Conduct for Members of the House of Lords (édition du 24 avril 2017), paragraphe 19; Guide to the House of Lords Code of Conduct (édition du 24 avril 2017), paragraphe 125.

³⁶ Joint Committee on Parliamentary Privilege, *First Report*, 9 avril 1999, paragraphe 281.

conseiller juridique à tout stade de la procédure, faire entendre et contre-interroger des témoins, assister aux réunions durant lesquelles des témoignages et d'autres éléments de preuve sont présentés et recevoir des transcriptions de ceux-ci.

D. CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

28. L'article 9 de la déclaration des droits de 1689 (*Bill of Rights 1689*) prévoit que ni la liberté de parole ni celle des débats ou procédures au sein du Parlement ne peuvent être entravées ou mises en discussion en aucune cour et en aucun lieu autre que le Parlement lui-même.
29. Il en découle un droit pour les chambres du Parlement de régler leurs affaires internes sans ingérence extérieure (le principe d'*exclusive cognisance*), ce qui fait que les tribunaux ne peuvent pas, de manière générale, intervenir dans les délibérations parlementaires, et ce, même en cas de méconnaissance par une chambre de ses propres règles de procédure³⁷.
30. Dans l'affaire à l'origine de l'arrêt de principe en la matière, un député avait contesté la décision de la *House of Lords* enjoignant le *Serjeant at Arms* de l'expulser jusqu'à ce qu'il s'engage à ne plus troubler l'ordre, en faisant valoir qu'une telle décision dépassait les pouvoirs et compétences de la chambre³⁸. La *High Court* a déclaré qu'il ressortait très clairement de la jurisprudence que la compétence des chambres sur leurs propres membres et leur droit de faire régner la discipline dans leurs murs sont absolus et exclusifs et s'est donc déclarée incompétente³⁹.

II. MEMBRES DES PARLEMENTS RÉGIONAUX

31. Les membres du Parlement écossais ainsi que ceux des assemblées galloise et nord-irlandaise peuvent faire l'objet de mesures disciplinaires tout comme les membres du Parlement du Royaume-Uni. À cet égard, chaque parlement régional est doté de son propre code de conduite, dont le respect est assuré par un commissaire indépendant⁴⁰. Ce dernier fait un rapport à un comité parlementaire, lequel peut proposer au parlement régional d'infliger une sanction allant d'une obligation de présenter des excuses au Parlement, de la perte temporaire du droit de bénéficier des

³⁷ Halsbury's Laws of England, *Parliament*, vol. 78, 2010, paragraphe 1081.

³⁸ *Bradlaugh v Gossett* (1884) 12 QBD 271.

³⁹ Voir l'affirmation plus récente de cette jurisprudence dans l'affaire *Prebble v Television New Zealand* [1995] 1 AC 321.

⁴⁰ Scottish Parliamentary Standards Commissioner Act 2002; National Assembly for Wales Commissioner for Standards Measure 2009; Assembly Members (Independent Financial Review and Standards) Act (Northern Ireland) 2011, s. 16.

indemnités parlementaires ou d'une interdiction temporaire d'entrée dans les locaux du Parlement, jusqu'à une exclusion temporaire d'une séance parlementaire⁴¹.

32. Les règlements internes des parlements régionaux prévoient des garanties procédurales de même nature que celles décrites ci-dessus pour le Parlement du Royaume-Uni. En ce qui concerne la possibilité de contester en justice la mesure imposée, il importe de signaler que, à la différence du Parlement du Royaume-Uni, les parlements régionaux ne jouissent pas du droit de régler leurs affaires internes sans ingérence extérieure⁴². Dès lors, leurs décisions de sanction peuvent être remises en cause devant la justice, au même titre que toute autre décision interne du Parlement susceptible de produire des effets juridiques.

III. CONCLUSION

33. Il existe un large éventail de sanctions que le Parlement du Royaume-Uni ou les parlements régionaux peuvent appliquer aux membres qui ne respectent pas les règles de conduite au sein de ceux-ci ou qui commettent des actes constitutifs d'un outrage au Parlement. Des sanctions plus sévères peuvent être imposées dans ce dernier cas.
34. Les sanctions disciplinaires les plus légères sont en règle générale prises par le président de la chambre, celui-ci étant chargé de la conduite des débats, du maintien de l'ordre et du décorum. Les sanctions plus lourdes peuvent être prises par la chambre suite à la tenue d'un vote ou, pour les cas les plus graves, après un examen de l'affaire par un comité parlementaire.
35. Dans presque tous les cas, les députés concernés bénéficient de certaines garanties procédurales. Celles-ci varient en intensité selon la sanction envisagée, mais comportent de manière générale le droit d'être entendu ainsi que le droit d'accès aux éléments de preuve. Cependant, si, dans certains cas, il existe la possibilité d'appel interne, les décisions de sanction infligées par le Parlement du Royaume-Uni ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. Il en va différemment pour les parlements régionaux, dont les décisions internes sont susceptibles d'être soumises au contrôle du juge.

[...]

⁴¹ Code of Conduct for Welsh Assembly Members (édition de mai 2016), paragraphe 7.11; Code of Conduct for Members of the Scottish Parliament (édition du 8 juin 2016), sections 9.53-9.74; Standing Orders of the Northern Ireland Assembly (édition du 4 octobre 2016), order 69B.

⁴² *Whaley v Lord Watson*, 2000 SC 340; *Adams v Advocate General*, 2003 SC 171.

DROIT TCHÈQUE

I. INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. La base juridique concernant les sanctions disciplinaires à l'égard des députés et sénateurs (ci-après dénommés les "parlementaires")¹ est l'article 27, paragraphes 2 et 3 de la Constitution.² Les règles juridiques applicables aux sanctions disciplinaires des parlementaires sont établies, quant aux députés, par la loi n° 90/1995 Rec., portant règlement intérieur de la Chambre des députés (ci-après le "RCD") et, pour les sénateurs, par la loi n° 107/1999 Rec., portant règlement intérieur du Sénat (ci-après le "RS"). La procédure disciplinaire est conduite par la Commission des mandats et immunités de la Chambre des députés ou par la Commission des mandats et immunités du Sénat (ci-après la "Commission des mandats et immunités").

II. RÉGIME DES SANCTIONS DES PARLEMENTAIRES

A. LES SANCTIONS APPLICABLES AUX PARLEMENTAIRES

2. Concernant les sanctions qui peuvent être infligées aux parlementaires dans le cadre d'une procédure disciplinaire, les RCD et RS établissent les sanctions pour une **faute disciplinaire**, notamment l'obligation de s'excuser et une amende pouvant aller jusqu'à un montant égal au salaire mensuel du parlementaire.³ Si le parlementaire ne présente pas d'excuses dans le délai imparti, la Commission des mandats et immunités peut décider de publier la décision disciplinaire ou d'infliger une amende au parlementaire.⁴
3. Quant au comportement d'un parlementaire considéré comme une **infraction administrative**, les sanctions sont prévues par la loi n° 250/2016 Rec., sur les infractions administratives (ci-après la "LIA")⁵, et imposées par les autorités administratives compétentes. Néanmoins, suite à une demande du parlementaire,⁶ les sanctions selon la LIA⁷ peuvent être imposées dans le cadre d'une procédure disciplinaire.⁸ La LIA établit les sanctions, telles que le blâme, l'amende,

¹ Le Parlement tchèque se compose de la Chambre des députés (la chambre basse) et du Sénat (la chambre haute).

² Loi constitutionnelle n° 1/1993 Rec., Constitution de la République tchèque (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

³ Article 15, paragraphe 1, du RCD et article 16, paragraphe 1, du RS.

⁴ Article 17 du RCD et article 19 du RS.

⁵ La loi n° 250/2016 Rec. est en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2017. Néanmoins, la précédente loi n° 200/1990 Rec., aujourd'hui abrogée, régissait cette situation de la même manière.

⁶ Relevant de l'article 27, paragraphe 3. Voir chapitre 2, point b.

⁷ Article 16, paragraphe 2, du RS.

⁸ Ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14.

l'interdiction d'exercer une activité, la confiscation ou la publication de la décision.⁹

4. Les parlementaires peuvent également être sanctionnés pour des **infractions pénales**¹⁰ selon la loi n° 40/2009 Rec., portant adoption du code pénal (ci-après le "code pénal", s'il y a un accord préalable de la Chambre des députés/Sénat (ci-après les "chambres")).
5. Par ailleurs, en cas de comportement inapproprié d'un parlementaire pendant la séance de la chambre, le président de la séance peut ordonner une mesure d'ordre immédiate, telle que le blâme ou l'expulsion du député/sénateur de la salle pour le reste de la séance sans préjudice de son droit de vote.¹¹

B. L'ÉTENDUE DE L'IMMUNITÉ PARLEMENTAIRE

6. À titre liminaire, il convient de noter que la Constitution prévoit plusieurs régimes de sanctions applicables aux propos des parlementaires. Ces sanctions s'articulent avec l'étendue de l'immunité¹² dont bénéficient les parlementaires, qui peuvent être protégés par l'irresponsabilité parlementaire¹³ (article 27, paragraphe 2, de la Constitution), l'inviolabilité parlementaire relative aux infractions administratives (article 27, paragraphe 3, de la Constitution) et l'inviolabilité parlementaire pénale¹⁴ (article 27, paragraphe 4, de la Constitution). En fonction de l'étendue de l'immunité parlementaire, la compétence disciplinaire des chambres peut être exclusive ou au choix du parlementaire.
7. En premier lieu, le **propos couvert par l'irresponsabilité parlementaire conformément à l'article 27, paragraphe 2, de la Constitution**¹⁵, relève uniquement de la compétence disciplinaire des chambres.

⁹ Article 35 de la LIA.

¹⁰ Article 27, paragraphe 4, de la Constitution.

¹¹ Selon l'article 19 du RCD et l'article 53 du RS.

¹² Aux fins de cette note de recherche, l'"immunité parlementaire" est utilisée comme un terme générique, qui comprend l'irresponsabilité parlementaire, l'inviolabilité parlementaire relative aux infractions administratives et l'inviolabilité parlementaire pénale.

¹³ Aux fins de cette note de recherche, la notion d'"irresponsabilité parlementaire" signifie l'exemption matérielle du champ d'application du code pénal et de la LIA.

¹⁴ Aux fins de cette note de recherche, la notion d'"inviolabilité parlementaire" signifie l'exemption procédurale de toutes les poursuites judiciaires.

¹⁵ L'article 27, paragraphe 2, de la Constitution énonce que: "*Le député ou sénateur ne peut pas être l'objet de poursuites pénales pour les propos tenus dans la Chambre des députés, dans le Sénat ou dans leurs organes. Le député ou le sénateur est soumis uniquement à la compétence disciplinaire de la chambre dont il est membre*".

8. En effet, le propos au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la Constitution doit remplir, selon l'Ústavní soud (Cour constitutionnelle),¹⁶ les critères cumulatifs suivants:
- il doit avoir été prononcé au cours d'une séance de la Chambre des députés/Sénat ou d'une réunion conjointe des chambres ou dans les commissions ou sous-commissions des chambres (critère territorial)¹⁷,
 - il doit prendre la forme d'une communication d'information par voie orale, écrite, sous forme d'image ou par d'autres moyens (critère de la forme)¹⁸,
 - il doit être destiné aux participants du débat parlementaire, et non à l'extérieur (critère de la destination).¹⁹
9. Néanmoins, la jurisprudence concernant l'étendue de l'irresponsabilité parlementaire relative à un propos n'est pas uniforme. D'une part, l'Ústavní soud a établi les trois critères susmentionnés.²⁰ D'autre part, le Nejvyšší soud (Cour suprême) considère qu'un propos protégé par l'article 27, paragraphe 2, doit toujours être tenu en relation avec l'exercice du mandat d'un député/sénateur.²¹
10. Par ailleurs, l'interprétation des trois critères par l'Ústavní soud n'est pas tout à fait conforme avec celle du Nejvyšší soud. Notamment, le Nejvyšší soud a accueilli l'interprétation extensive du lieu où le propos doit être tenu (le critère territorial) pour qu'il soit protégé par l'irresponsabilité parlementaire, de manière à inclure également un groupe parlementaire dans la notion de "chambre" prévue par l'article 27, paragraphe 2. En outre, le Nejvyšší soud a interprété la notion de "propos" d'une manière extensive, en ce sens qu'elle inclut aussi la démission du mandat parlementaire²² ou la proposition du prêtre aux membres d'un groupe

¹⁶ Arrêt de l'Ústavní soud du 16 juin 2015 n° I. ÚS 3018/14.

¹⁷ Voir l'interprétation plus large du champ d'application territorial (englobant également un groupe parlementaire) dans l'ordonnance du Nejvyšší soud du 3 octobre 2012 n° 11 Tcu 135/2012-42.

¹⁸ Voir l'interprétation plus large de la notion de "propos", comprenant également la démission du mandat parlementaire, dans l'ordonnance du Nejvyšší soud du 16 juillet 2013 n° 3 Tcu 77/2013-65 et l'ordonnance du Nejvyšší soud du 16 juillet 2013 n° 3 Tcu 76/2013-66.

¹⁹ Voir, chapitre 4, point b.

²⁰ Selon une partie de la doctrine, l'Ústavní soud a, dans son arrêt n° I. ÚS 3018/14, interprété la notion du propos d'une manière trop restrictive. Sládeček a kol.: *Ústava České republiky*, 2. vydání, Praha, 2016, p. 304-310, disponible sous le lien suivant: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpwwk232geztcltmtjptcojzgnptcx3dnqzdo>.

²¹ Voir l'ordonnance du Nejvyšší soud du 16 juillet 2013 n° 3 Tcu 77/2013-65.

²² Voir l'ordonnance du Nejvyšší soud du 16 juillet 2013 n° 3 Tcu 77/2013-65.

parlementaire²³. Cette jurisprudence du Nejvyšší soud a été l'objet de plusieurs critiques de la part de la doctrine.²⁴

11. Étant donné qu'un propos protégé par l'irresponsabilité parlementaire n'est soumis qu'à la compétence disciplinaire des chambres, les poursuites pénales ainsi que, selon la jurisprudence, les poursuites administratives d'un tel propos sont exclues. En effet, les hautes juridictions tchèques ont statué que le propos d'un parlementaire au sens de l'article 27, paragraphe 2, ne relève pas de la responsabilité pénale, et, selon le principe *a maiore ad minus*, de la responsabilité administrative non plus.²⁵ Par conséquent, la Commission des mandats et immunités impose les sanctions prévues par le RCD et RS.
12. En deuxième lieu, le propos protégé par **l'inviolabilité parlementaire relative aux infractions administratives conformément à l'article 27, paragraphe 3, de la Constitution**²⁶ est un propos qui n'est pas soumis à l'article 27, paragraphe 2 (qui ne remplit pas les trois critères de l'Ústavní soud), par exemple, un propos en dehors des chambres.
13. Néanmoins, l'inviolabilité parlementaire relative aux infractions administratives s'applique à condition qu'un parlementaire demande que son cas soit examiné dans le cadre d'une procédure disciplinaire.²⁷ En effet, l'article 27, paragraphe 3, fait implicitement référence à la LIA²⁸, qui établit qu'un parlementaire qui a commis une infraction administrative, soumise à la compétence des autorités administratives, peut choisir de voir son cas traité dans le cadre d'une procédure disciplinaire, s'il le préfère. Autrement dit, un propos relevant de l'article 27, paragraphe 3, peut être considéré comme une infraction administrative (par exemple, l'infraction de diffamation) selon la LIA, pour laquelle le

²³ Voir l'ordonnance du Nejvyšší soud du 3 octobre 2012 n° 11 Tcu 135/2012-42.

²⁴ Voir par exemple: Rychetský a kol., *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*, Praha, 2015, disponible sous le lien suivant: <http://www.noveaspi.cz.000122g502a3.han3.ad.curia.europa.eu/menu/search> ou également Kysela, *O imunitě třikrát jinak*, Praha, Právní rozhledy 23-24/2015, 2015, disponible sous le lien suivant: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrgvpxa4s7gizv6mrul5zxi4s7haztm&groupIndex=0&rowIndex=0>.

²⁵ Arrêt du Nejvyšší správní soud du 23 mai 2012 n° 3 As 11/2012-28 et arrêt de l'Ústavní soud du 16 juin 2015 n° I. ÚS 3018/14. Cette interprétation est également soutenue par la doctrine, voir, par exemple: Rychetský a kol., *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář* (2015), disponible sous le lien suivant: <http://www.noveaspi.cz.000122g502a3.han3.ad.curia.europa.eu/menu/search>.

²⁶ L'article 27, paragraphe 3, de la Constitution énonce que "*Concernant les infractions administratives, le député ou le sénateur est soumis uniquement à la compétence disciplinaire de la chambre, dont il est membre, sauf si la loi n'en dispose autrement*".

²⁷ Plus précisément, il s'agit d'une possibilité des parlementaires d'utiliser "l'exemption procédurale" relative aux infractions administratives.

²⁸ Article 4, paragraphe 4, de la LIA. Voir, également, l'article 14, paragraphe 3, du RS et l'article 13, paragraphe 3, du RCD.

député/sénateur peut être poursuivi devant les autorités administratives compétentes. Cependant, le parlementaire peut demander que son affaire soit examinée dans le cadre d'une procédure disciplinaire,²⁹ dans un tel cas, la Commission des mandats et immunités impose les sanctions conformément à la LIA.³⁰ Par conséquent, le contrôle juridictionnel des sanctions infligées au parlementaire dans le cadre d'une procédure disciplinaire est exclu.³¹ Selon la doctrine,³² la Commission des mandats et immunités peut accomplir des actes prévus par la procédure de la LIA pour qu'elle puisse constater une infraction administrative.

14. En troisième lieu, **l'inviolabilité parlementaire pénale** s'applique, conformément à l'article 27, paragraphe 4, de la Constitution³³ à un propos qui ne relève pas du champ d'application de l'article 27, paragraphe 2, et qui aboutit à une infraction pénale (par exemple: crime de diffamation, crime de propagation d'un mouvement visant à la répression des droits de l'homme). Cette infraction pénale pourrait être sanctionnée selon le code pénal, à condition qu'il y ait un accord préalable de la chambre concernée.

III. RÈGLES DE PROCÉDURE DISCIPLINAIRE

15. Le déroulement de la procédure disciplinaire est régi par les RCD et RS. En fonction de l'auteur du propos (député ou sénateur), la procédure disciplinaire sera conduite soit par la Commission des mandats et immunités de la Chambre des députés³⁴ soit par la Commission des mandats et immunités du Sénat,³⁵ toutes deux dotées du pouvoir disciplinaire. Les délibérations de la Commission des mandats et immunités sont toujours à huis clos, néanmoins, d'autres personnes que les membres de la Commission peuvent participer avec l'accord de la Commission.³⁶

²⁹ Article 13, paragraphe 3, du RCD et article 14, paragraphe 3, du RS, lus en combinaison avec l'article 4, paragraphe 4, de la LIA et l'article 27, paragraphe 3, de la Constitution.

³⁰ Article 15, paragraphe 2, du RCD et article 16, paragraphe 2, du RS.

³¹ Voir chapitre 4.

³² Sládeček a kol.: *Ústava České republiky*, 2. vydání, Praha, 2016, p. 304 à 310, disponible sous le lien suivant: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzwk232geztcltmjptcojzgnptcx3dnqzdo>.

³³ L'article 27, paragraphe 4, de la Constitution énonce que "*Le député ou le sénateur ne peut pas être l'objet de poursuites pénales sans l'accord de la chambre dont il est membre. Lorsque la chambre refuse de donner son accord, les poursuites pénales sont exclues pour la durée de son mandat*".

³⁴ Article 45 du RCD.

³⁵ Article 41 du RS.

³⁶ Article 45, paragraphe 2, du RCD et article 41, paragraphe 2, du RS.

16. Les RCD et RS régissent également les garanties procédurales (droit d'être entendu, de se défendre, d'accès au dossier, d'être assisté par un avocat, de récusation³⁷ et de recours interne³⁸), qui s'appliquent à la procédure devant la Commission des mandats et immunités et également devant la Chambre des députés/Sénat.³⁹
17. S'agissant d'un propos tenu dans la Chambre des députés/Sénat pour lequel le parlementaire pourrait être poursuivi,⁴⁰ la Commission des mandats et immunités ouvre une procédure disciplinaire de sa propre initiative ou sur proposition du président de la chambre.⁴¹ Concernant un propos émis dans la chambre insultant des membres du Parlement, des juges de la Cour constitutionnelle ou d'autres personnes autorisées à participer à la session de la chambre et de ses organes,⁴² la procédure disciplinaire sera ouverte à la suite d'une plainte de l'insulté.
18. Suite à une procédure disciplinaire devant la Commission des mandats et immunités, les députés et les sénateurs disposent d'un droit de recours interne auprès de la Chambre des députés/Sénat, dans un délai de 15 jours. La chambre concernée dispose de la compétence pour confirmer, modifier ou annuler la décision disciplinaire et renvoyer l'affaire devant la Commission des mandats et immunités.⁴³

IV. ÉTENDUE DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

A. POSSIBILITÉ D'UN RECOURS CONTRE UNE DÉCISION INFLIGEANT LES SANCTIONS

19. La jurisprudence est claire⁴⁴ concernant le fait qu'une décision disciplinaire ne peut pas faire l'objet d'un recours juridictionnel.⁴⁵ Néanmoins, selon la

³⁷ Article 14 du RCD et article 15 du RS. Suite à la récusation, la commission organisatrice peut attribuer l'affaire à une autre commission.

³⁸ Article 16, paragraphe 1, du RCD et article 17, paragraphe 1, du RS.

³⁹ Ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14.

⁴⁰ Selon l'article 27, paragraphe 2, de la Constitution. Voir, chapitre 2, point b.

⁴¹ Article 13, paragraphe 4, du RCD et article 14, paragraphe 4, du RS.

⁴² Article 13, paragraphe 2, du RCD et article 14, paragraphe 2, du RS.

⁴³ Article 16 du RCD et article 17 du RS.

⁴⁴ Voir, l'ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14 et l'arrêt du Nejvyšší správní soud du 23 mai 2012 n° 3 As 11/2012-28.

⁴⁵ Néanmoins, suite à l'ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14, plusieurs juges ont présenté leurs opinions dissidentes, en critiquant l'exclusion absolue du contrôle juridictionnel, surtout de la part de l'Ústavní soud.

doctrine, le contrôle de constitutionnalité des décisions adoptées dans le cadre de la procédure disciplinaire n'est pas, en principe, exclu.⁴⁶

20. Il convient de noter que les sanctions infligées envers les parlementaires dans le cadre d'une procédure administrative ou pénale sont toujours soumises au contrôle des juridictions de l'ordre judiciaire.

B. LES CAS D'APPLICATION LES PLUS SIGNIFICATIFS

21. Dans **l'affaire n° 3 As 11/2012-28**, le Nejvyšší správní soud (Cour administrative suprême) a examiné le cas d'un député qui avait insulté un ministre lors d'une séance de la Chambre des députés. Le député avait été sanctionné par une amende (soit 383 euros) dans le cadre de la procédure disciplinaire, tel que prévu à l'article 27, paragraphe 2, de la Constitution, par la Commission des mandats et immunités, selon l'article 13, paragraphe 2, du RCD.⁴⁷ Suite au recours interne du député, la Chambre des députés a confirmé la décision de la Commission des mandats et immunités. Dans le cas d'espèce, le Nejvyšší správní soud a exclu sa compétence quant au contrôle juridictionnel d'une décision disciplinaire. Selon le Nejvyšší správní soud, les règles régissant la responsabilité disciplinaire des parlementaires ne relèvent pas du droit administratif, mais du droit constitutionnel. En effet, une décision disciplinaire n'est pas soumise au contrôle de la part des juridictions administratives.⁴⁸
22. Dans une autre affaire, susmentionnée, un député qui avait publié un texte de haine à l'encontre des Roms sur le site Facebook a fait l'objet d'une poursuite pénale. Suite à la demande du député, le Nejvyšší soud a statué que celui-ci n'était pas exempté de la responsabilité pénale. Cette conclusion a été confirmée par l'Ústavní soud dans **l'arrêt n° I. ÚS 3018/14**,⁴⁹ qui a présenté, en s'appuyant sur la jurisprudence de la CEDH⁵⁰ et de la CJUE, les trois critères constituant le propos protégé par l'irresponsabilité parlementaire en vertu de l'article 27, paragraphe 2, de la Constitution (le critère territorial, le critère de la forme d'un propos et celui de sa destination).⁵¹ Quant au critère territorial, l'Ústavní soud a exclu de la protection par l'irresponsabilité parlementaire, par exemple, des propos tenus dans les couloirs, les réunions électorales ou prononcés après la fin

⁴⁶ Sládeček a kol.: *Ústava České republiky*, 2. vydání, Praha, 2016, p. 292 à 301, disponible sous le lien suivant: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nnptembrgzpwk232geziclttmjptcojzgnptcx3dnqzdo>, ou les opinions dissidentes suite à l'ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14.

⁴⁷ L'article concerne spécifiquement les atteintes portées aux membres du Parlement (membres de la Chambre des députés, du Sénat), aux juges de la Cour constitutionnelle et aux autres personnes autorisées à participer à la session de la chambre et ses organes.

⁴⁸ Arrêt du Nejvyšší správní soud du 23 mai 2012 n° 3 As 11/2012-28.

⁴⁹ Arrêt de l'Ústavní soud du 16 juin 2015 n° I. ÚS 3018/14.

⁵⁰ Cour européenne des droits de l'homme.

⁵¹ Voir chapitre 2, point b.

de la séance. Selon l'Ústavní soud, le propos en l'espèce n'avait pas été émis dans la chambre.⁵²

23. Concernant le critère de destination aux participants du débat parlementaire, selon l'Ústavní soud, il s'agit essentiellement de la protection du forum de discussion entre les membres.⁵³ L'Ústavní soud a jugé qu'un propos destiné uniquement à l'extérieur du Parlement, y compris l'entretien pour la télédiffusion nationale, le SMS, la contribution sur un blog, n'est pas couvert par l'article 27, paragraphe 2. En revanche, le propos destiné à, au moins, un participant de la séance⁵⁴, ainsi que les propos parmi les participants de la séance n'étant pas devant le pupitre de parole, relèvent de l'irresponsabilité parlementaire. En l'espèce, le texte sur Facebook en cause n'avait pas été destiné aux participants du débat parlementaire.
24. Étant donné que le critère territorial et le critère de la destination du propos n'étaient pas remplis, l'Ústavní soud a conclu que le cas d'espèce ne relevait pas de la protection de l'article 27, paragraphe 2, et ainsi de la compétence disciplinaire exclusive de la Chambre des députés. Par ailleurs, l'Ústavní soud a statué qu'il n'est pas compétent pour limiter l'immunité prévue par l'article 27, paragraphe 2, de telle façon qu'il exclurait par exemple la diffamation ou le discours haineux de la protection de cet article, car ce rôle appartient au législateur.⁵⁵
25. Dans un autre cas encore, l'Ústavní soud⁵⁶ s'est penché sur **l'affaire n° Pl. ÚS 17/14**,⁵⁷ concernant un sénateur qui avait, en dehors du Sénat, insulté un tiers en raison de son appartenance à une minorité nationale. Ce propos relevant de l'article 27, paragraphe 3, de la Constitution a été examiné, à la demande du sénateur, dans le cadre de la procédure disciplinaire et sanctionné par une amende (soit 766 euros) prévue par la LIA.⁵⁸ Pendant la procédure devant la Commission des mandats et immunités du Sénat, le sénateur et l'insulté, qui avaient été appelés par la Commission, ont eu la possibilité de s'exprimer. Suite au recours interne du sénateur, le Sénat a examiné le cas au cours de la séance, pendant laquelle le sénateur a eu la possibilité de s'exprimer et de se défendre à nouveau. Les délibérations du Sénat et de la Commission des mandats et immunités du Sénat sur la sanction disciplinaire ont été régies par les règles procédurales du RS, qui

⁵² En l'espèce, l'Ústavní soud a interprété la notion de "chambre" dans le sens fonctionnel et non dans le sens territorial.

⁵³ Selon l'Ústavní soud, l'irresponsabilité parlementaire appartient au Parlement et non pas à ses membres.

⁵⁴ Par exemple, le propos destiné au Président de la République ou à l'expert externe qui participent à la séance.

⁵⁵ Arrêt de l'Ústavní soud du 16 juin 2015 n° I. ÚS 3018/14.

⁵⁶ L'Ústavní soud a siégé en assemblée plénière.

⁵⁷ Ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14.

⁵⁸ Article 16, paragraphe 2, du RS.

prévoit que les décisions en la matière ne sont pas motivées. Le Sénat a confirmé, par son vote, la décision disciplinaire contestée.

26. En l'espèce, l'Ústavní soud a exclu sa compétence et ainsi, le contrôle juridictionnel, au motif qu'une procédure disciplinaire reflète une compétence autonome des organes du Parlement. Suite à une demande du député/sénateur de voir son affaire traitée dans le cadre d'une procédure disciplinaire, tel que cela s'est produit dans le cas d'espèce, celui-ci perd la possibilité du contrôle juridictionnel des décisions lui infligeant des sanctions, et par conséquent, il renonce à son droit d'accès à un juge.⁵⁹ En s'appuyant sur la jurisprudence de la CEDH, l'Ústavní soud a statué qu'il est possible de perdre la possibilité d'une protection juridictionnelle, à condition qu'il y ait une libre décision du titulaire de ce droit. Selon l'Ústavní soud, le cas d'espèce, y compris la procédure disciplinaire relative à l'infraction administrative, n'est pas soumis à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cependant, l'Ústavní soud a indiqué qu'il pourrait adopter une autre position dans le cas où la chambre outrepasserait ses compétences (par exemple, en cas d'une sanction qui n'aurait pas été imposée sur la base d'une loi). Selon l'Ústavní soud, les règles d'une procédure disciplinaire (établies par le RCD et le RS) correspondent largement aux règles d'un procès équitable, prévues par les codes de procédure.⁶⁰

V. CONCLUSION

27. En droit tchèque, il existe plusieurs régimes de sanctions applicables aux propos tenus par les parlementaires, dépendant de l'étendue de leur immunité.
28. Le propos protégé par l'irresponsabilité parlementaire (en d'autres termes, le propos prononcé dans les chambres) relève uniquement de la compétence disciplinaire des chambres. Les poursuites pénales et administratives d'un tel propos sont exclues.
29. Tout autre propos (en d'autres termes, en dehors des chambres) peut être couvert, premièrement, par l'inviolabilité parlementaire relative aux infractions administratives, à condition qu'un parlementaire demande à ce que son infraction soit examinée dans le cadre d'une procédure disciplinaire. Deuxièmement, concernant les infractions pénales, l'inviolabilité parlementaire pénale s'applique, pour autant que la chambre concernée n'ait pas donné son accord en ce qui concerne la poursuite pénale du parlementaire.
30. La procédure disciplinaire se déroule devant la Commission des mandats et immunités de la Chambre des députés/Sénat. Suite à une procédure disciplinaire

⁵⁹ Dans cette affaire, plusieurs juges ont présenté leurs opinions dissidentes, en critiquant l'exclusion absolue du contrôle juridictionnel, surtout de la part de l'Ústavní soud.

⁶⁰ Ordonnance de l'Ústavní soud du 13 janvier 2015 n° Pl. ÚS 17/14.

devant la Commission des mandats et immunités, les députés et les sénateurs disposent d'un droit de recours interne auprès de la chambre concernée. Selon la jurisprudence, une **décision disciplinaire ne peut pas faire l'objet d'un recours juridictionnel**.

[...]

RÉGIME APPLICABLE À L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE & JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1. Outre une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au contrôle des sanctions disciplinaires imposées aux parlementaires (II.), il est apparu qu'une présentation sommaire des règles disciplinaires applicables aux membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe [...] pourrait être d'intérêt pour la présente note (I.).

I. RÈGLES DISCIPLINAIRES APPLICABLES AUX MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après "l'APCE") a prévu à la fois des règles de conduite s'appliquant à ses membres (A.) et un régime de sanctions visant à rendre ces règles contraignantes (B.). Quelques illustrations de la mise en œuvre de ce régime de sanctions peuvent être fournies (C.).

A. RÈGLES DE CONDUITE APPLICABLES AUX MEMBRES DE L'APCE

3. En vertu de l'article 28 du Statut du Conseil de l'Europe¹, l'APCE adopte son règlement intérieur. Le Règlement de l'Assemblée actuellement en vigueur² prévoit plusieurs dispositions relatives aux règles de conduite applicables aux membres de l'APCE.
4. Son article 13, intitulé "*Déontologie des membres de l'Assemblée*" dispose ainsi en son premier point (13.1.) que "Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres de l'Assemblée s'engagent à agir dans le respect des principes et des règles établis dans

¹ Statut du Conseil de l'Europe, Londres, 5 mai 1949, Série des traités européens - n° 1, disponible sous le lien suivant: <https://rm.coe.int/1680306053>, version à jour du dernier procès-verbal du Secrétaire général du Conseil de l'Europe (16 juin 2015).

² Règlement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 4 novembre 1999 (Résolution 1202 (1999)) et amendé en dernier lieu en 2017 (Résolution 2169 (2017)), version consolidée disponible sous le lien suivant: <http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-FR.asp>.

le code de conduite des membres de l'Assemblée, annexé au [...] Règlement en tant que texte pararéglementaire."³

5. Ce "*code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire*" figure à l'annexe II du Règlement. Quant au champ d'application de ce code, il est indiqué au paragraphe 2 de cette annexe II que le code de conduite "s'applique aux membres dans tous les aspects de leur vie publique en rapport avec leur fonction de membres de l'Assemblée parlementaire", alors que le paragraphe 4 énonce que l'application de ce code "relève de la compétence de l'Assemblée". En vertu de ce code, des règles de conduite s'appliquent aux membres de l'Assemblée parlementaire. Ainsi, le paragraphe 7 de l'annexe II prévoit notamment que "les membres respectent les valeurs du Conseil de l'Europe et les principes généraux de conduite de l'Assemblée, et n'entreprennent aucune action susceptible de porter atteinte à la réputation et à l'intégrité de l'Assemblée ou de ses membres".
6. Plus spécifiquement, un régime de sanctions a également été inséré dans le Règlement de l'Assemblée, afin de rendre contraignant ce régime de règles de conduite.

B. RÉGIME DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES APPLICABLES AUX MEMBRES DE L'APCE

7. Le Règlement de l'Assemblée a confié à une personne en particulier le pouvoir de sanction et le maintien de l'ordre (1.), lui permettant d'adopter certaines sanctions à l'égard des membres qui contreviendraient aux règles de conduite leur étant applicables (2.), et offrant à ces derniers certaines garanties procédurales (3.).

1. IDENTITÉ DE L'ORGANE DISPOSANT DU POUVOIR DE SANCTION

8. Il ressort de l'article 20 du Règlement de l'Assemblée que c'est son Président qui assure l'observation du Règlement et maintient l'ordre au sein de l'Assemblée. Il en va de même, en vertu de l'article 47.6 du Règlement, lors des réunions et des débats en commission.
9. Dans son examen des allégations de manquement aux règles de conduite des membres de l'APCE, le Président peut, au besoin, consulter la commission du Règlement, les groupes politiques ou les délégations nationales.⁴

³ Dans le même sens, l'article 6.2.b. de ce Règlement énonce que "Les pouvoirs des membres d'une délégation nationale doivent être accompagnés d'une déclaration écrite de chaque membre libellée comme suit: "*Je soussigné(e)... affirme et déclare par la présente que j'adhère aux objectifs et aux principes fondamentaux du Conseil de l'Europe, mentionnés au préambule, à l'article 1.a. et à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe.*"

⁴ Paragraphes 17 et 18 du code de conduite des membres de l'APCE, cités *infra*, I., B., 2).

2. NATURE DES SANCTIONS DISCIPLINAIRES ET MOTIFS POUR LESQUELS ELLES PEUVENT ÊTRE INFLIGÉES

a) RAPPEL À L'ORDRE, RETRAIT DE LA PAROLE ET EXCLUSION DE LA SALLE POUR TROUBLE MINEUR

10. La discipline au sein de l'Assemblée est pour l'essentiel prévue à l'article 22 du Règlement⁵. Plusieurs sanctions y sont prévues, qui sont donc mises entre les mains du Président: le rappel à l'ordre du membre qui trouble la séance (article 22.1), le rappel à l'ordre avec inscription au compte rendu des débats en cas de récidive (article 22.2), le retrait de la parole ou l'exclusion de la salle pour le reste de la séance en cas de nouvelle récidive (article 22.3).

11. En outre, l'article 35.4 du Règlement, sur le droit à la parole, autorise le Président à rappeler à l'ordre un orateur qui s'écarte du sujet. Si l'orateur "a été deux fois rappelé à la question dans une même discussion, le Président peut, la troisième fois, lui retirer la parole pendant le reste du débat".

Exclusion de la salle pour une durée allant de deux à cinq jours (la "censure") pour trouble grave

12. Dans les cas les plus graves de troubles causés par un membre lors d'une séance, "le Président peut proposer à l'Assemblée de prononcer la censure qui comporte l'exclusion immédiate de la salle et l'interdiction d'y paraître pendant un délai de deux à cinq jours de séance" (article 22.4). Cette censure est prononcée sans débat (article 22.5).

b) AUTRES MESURES DISCIPLINAIRES: SUPPRESSION DES PROPOS DIFFAMATOIRES DU COMPTE RENDU DES DÉBATS, ET PRIVATION TEMPORAIRE DU DROIT DE SIGNER CERTAINS ACTES DE L'ASSEMBLÉE POUR INFRACTION GRAVE AUX RÈGLES DE CONDUITE

13. Par ailleurs, selon l'article 22.6, "les paroles qui constituent un affront à la dignité humaine, portent atteinte au droit au respect de la vie privée ou sont susceptibles de nuire au bon déroulement des débats sont interdites. Le Président peut faire supprimer ces paroles du compte rendu des débats. Il peut agir de même en ce qui

⁵ Parmi les textes pararéglementaires figurant en annexe, des dispositions complémentaires s'appliquant lors des débats de l'Assemblée ont été introduites à l'annexe I. Au point viii) de cette annexe, des dispositions relatives à la conduite des membres durant les débats de l'Assemblée sont prévues, qui 1) confirment le rôle du Président en tant qu'organe chargé du maintien de l'ordre, 2) rappellent la conduite que doivent tenir les membres lors des séances comme lors des réunions du Bureau et des commissions et 3) renvoient aux sanctions disciplinaires inscrites aux paragraphes 17 à 21 du code de conduite.

concerne les interventions de membres qui n'ont pas obtenu préalablement la parole. Le compte rendu de la séance mentionne cette décision".⁶

14. Enfin, le code de conduite des membres de l'APCE comporte une section relative au respect du code de conduite. Il y est prévu, au paragraphe 20, que le Président peut, en cas d'infraction grave ou répétée aux règles de conduite par un membre, le priver du droit d'être inscrit sur la liste des orateurs, le priver temporairement du droit de signer un amendement, une proposition ou une déclaration écrite.⁷

c) DESTITUTION DU PRÉSIDENT, DES VICE-PRÉSIDENTS DE L'APCE ET DES PRÉSIDENTS ET VICE-PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS POUR FAUTE GRAVE

15. Le 27 juin 2017, la résolution 2169 (2017)⁸ a été adoptée par l'APCE, qui modifie le Règlement de l'Assemblée, introduisant deux articles qui permettent la destitution, respectivement du Président et des Vice-Présidents de l'APCE (article 54 du Règlement), et des présidents et vice-présidents des commissions (article 55), au motif qu'ils "ne bénéficient plus de la confiance de l'Assemblée", soit qu'ils ne remplissent plus les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, soit qu'ils ont commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire. Il serait

⁶ Un "droit de réponse" est prévu à l'annexe I, point vii), au profit du membre de l'Assemblée qui a été directement nommé et qui considère que sa réputation est entachée par les propos tenus lors d'un débat par un autre membre.

⁷ Sur le plan procédural, en vertu du paragraphe 17 de ce code de conduite, en cas de soupçon de violation du code de conduite, le Président pourra demander des compléments d'information au membre en question, au président de sa délégation nationale, au président de son groupe politique ou au président de la commission dont il fait partie. Le paragraphe 18 dispose quant à lui que "s'il y a lieu, le Président [...] peut saisir la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, qui examine les circonstances de la violation alléguée et formule une recommandation quant à une éventuelle décision à prendre par le Président." En outre, selon le paragraphe 19, "Si le Président de l'Assemblée conclut que le membre n'a pas respecté le présent code de conduite, il peut préparer une déclaration motivée qui sera lue, s'il y a lieu, devant l'Assemblée et/ou en informer le président du parlement national concerné." Le paragraphe 21 prévoit enfin que "Les membres s'engagent à coopérer, à tous les stades, à toute enquête sur leur conduite menée par l'Assemblée ou sous l'autorité de celle-ci."

⁸ Résolution 2169 (2017), "La reconnaissance et la mise en œuvre du principe de responsabilité à l'Assemblée parlementaire", disponible sous le lien suivant: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnceG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yMzg5OSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NiZWVudGJlcGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRClBVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xslparams=ZmlsZWlkPTIzODk5>. Cette résolution a été adoptée à la suite des réactions et de l'indignation provoquées par la visite effectuée en Syrie, en mars 2017, par le Président de l'APCE, le président du groupe ADLE et le président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (voir la Déclaration de la Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, "Principe de confiance et devoir de responsabilité des membres dans l'exercice de leurs fonctions électives à l'Assemblée parlementaire", AS/Pro (2017) 12 def, du 27 avril 2017, disponible sous le lien suivant: <http://website-pace.net/documents/19895/3434931/AS-PRO-2017-12-FR.pdf/0696517c-84b2-4d45-8bdf-e44c179e7ee3>).

envisageable qu'une telle faute grave consiste en un usage détourné, par l'un de ces membres, de sa liberté d'expression.

3. GARANTIES PROCÉDURALES

16. Le membre contre qui la censure est demandée a droit, selon l'article 22.4 du Règlement de l'Assemblée, à la parole pour une durée maximale de deux minutes avant que l'Assemblée ne décide.

C. CAS D'APPLICATION SIGNIFICATIFS DE SANCTIONS DISCIPLINAIRES

a) INCIDENTS EN SÉANCE PLÉNIÈRE AYANT DONNÉ LIEU À UN RAPPEL À L'ORDRE

17. En 1968, lors du débat sur la situation en Grèce, un membre a évoqué les mauvais traitements infligés par des policiers grecs en indiquant leurs noms. Le Président l'a alors rappelé à l'ordre, en lui demandant de ne pas mentionner des éléments en cours d'examen par la justice, étant donné que les affaires concernées étaient pendantes devant la Commission européenne des droits de l'homme.⁹
18. En 1986, au cours d'un débat sur l'utilisation d'embryons et fœtus humains à des fins notamment thérapeutiques, "le Président a rappelé à l'ordre un membre qui avait commenté l'attitude de certains de ses collègues, en lui rappelant qu'il ne pouvait prendre la parole simplement pour critiquer l'attitude d'autres membres de l'Assemblée".¹⁰
19. En 2006, à l'occasion d'un débat sur la politique de reconduite des personnes dont la demande d'asile avait été rejetée aux Pays-Bas, un orateur qui accusait l'Azerbaïdjan a été interrompu par le Président, qui l'a prié de ne pas s'écarter du thème des débats.¹¹
20. Le 25 janvier 2012, au cours d'un débat portant sur le respect des engagements de la Serbie, la Vice-présidente de l'APCE, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin, qui présidait la séance, a demandé à M. Tamás Gaudi Nagy, membre de nationalité hongroise de l'Assemblée, de retirer le drapeau hongrois qu'il avait posé sur son pupitre, en application du règlement sur le maintien de l'ordre en séance. Cet appel n'ayant pas été suivi, le drapeau a été enlevé par un huissier, après le départ du membre concerné de la salle. Ce dernier a ensuite manifesté son mécontentement sur ses sites internet personnels, face à cette décision de la présidence, invitant "tous

⁹ Compte rendu de la 15^{ème} séance, 30 janvier 1968, cité par Marie-Louise Bemelmans-Videc, Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, le Rapport "Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes", Doc. 12703, 07-09-2011, disponible sous le lien suivant: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=13000&lang=FR>, 13 p., p. 7.

¹⁰ Compte rendu de la 18^{ème} séance, 24 septembre 1986, *ibid.*

¹¹ Compte rendu de la 7^{ème} séance, 26 janvier 2006, *ibid.*

les patriotes hongrois" à s'exprimer sur la question directement auprès de la Vice-présidente, indiquant l'adresse de courrier électronique de l'intéressée. La publication de ce message a alors été suivie de nombreux courriers électroniques de centaines d'internautes hongrois, proférant menaces, insultes et injures à l'égard de la Vice-présidente. Le 8 mars 2012, la commission du Règlement a été saisie de cette affaire par le Bureau de l'Assemblée, et a condamné fermement le comportement de M. Gaudi Nagy. Le Président de l'Assemblée, M. Jean-Claude Mignon, à la suite d'une suggestion de cette commission, a envoyé un courrier au Président du Parlement hongrois le 27 mars 2012, dans lequel il regrettait qu'un rappel à l'ordre procédural ait provoqué autant de messages haineux à l'encontre d'un membre de l'Assemblée.¹²

b) INCIDENTS EN COMMISSION N'AYANT PAS DONNÉ LIEU À DES SANCTIONS (2012)

21. D'autres événements ou comportements ayant troublé le travail de l'APCE lors des réunions en commission sont évoqués dans les documents publiés par l'Assemblée, sans toutefois que des sanctions adoptées à leur suite y soient mentionnées.
22. Ainsi, le 26 juin 2012, des "moments de tension" se sont fait ressentir lors des échanges de vues ayant eu lieu lors de l'adoption du rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme sur la définition des prisonniers politiques, puis lors de l'examen des amendements au projet de résolution sur ce sujet, lors de la réunion du 3 octobre 2012.¹³
23. En outre, le comportement des membres de l'Assemblée a pu être mis en cause par des collègues ou des organisations non gouvernementales, portant ainsi atteinte à leur honneur et à leur réputation.¹⁴
24. S'il existe, au sein de l'APCE, un régime de sanctions disciplinaires applicables aux membres, ainsi que des cas d'application de ces sanctions, il n'apparaît pas que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après "la Cour EDH") ait eu à connaître de telles sanctions lorsqu'elles ont été infligées. En revanche, elle a été amenée à contrôler les sanctions infligées par un parlement national à plusieurs de ses membres.

¹² Cet incident est cité dans le Rapport de Christopher Chope, Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, "La discipline des membres de l'Assemblée parlementaire", Doc. 13339, 22-10-2013, disponible sous le lien suivant: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=20029&lang=FR>, 18 p., p. 4.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, un renvoi est opéré au Rapport de l'Organisation non gouvernementale European Stability Initiative, "Caviar Diplomacy – How Azerbaijan silenced the Council of Europe", questionnant l'intégrité de certains membres de l'APCE, comme à la lettre de M. Elkhan Suleymanov, membre de la délégation parlementaire d'Azerbaïdjan, du 12 octobre 2012, concernant le déroulement du vote sur la Résolution 1900 (2012) sur la définition de prisonnier politique.

II. CONTRÔLE DE LA COUR EDH SUR LES SANCTIONS INFLIGÉES PAR LES PARLEMENTS NATIONAUX À LEURS MEMBRES

25. Un arrêt récent de la Cour EDH traite exactement de cette problématique du contrôle juridictionnel des sanctions parlementaires. Il s'agit de l'arrêt de Grande chambre *Karácsony et autres c. Hongrie*, du 17 mai 2016.¹⁵
26. Il conviendra de présenter l'affaire, puis le raisonnement et la solution retenus par la Cour EDH, en mettant en lumière les grands traits du contrôle exercé par la Cour EDH en la matière.
27. Dans cette affaire *Karácsony*, les requérants étaient tous, à l'époque des faits, députés au sein du Parlement hongrois. Quatre d'entre eux, membres d'un parti d'opposition, avaient, lors de débats préalables en avril 2013, placé dans la salle une pancarte sur laquelle il était écrit "FIDESZ [le parti au pouvoir] voleur, tricheur et menteur". Le Président du Parlement avait proposé d'infliger des amendes à deux d'entre eux, pour leur comportement, jugé gravement offensant pour l'ordre parlementaire. Le montant maximal était proposé pour l'un d'eux, en raison de son statut d'officier élu du Parlement, mais aucun autre motif n'était indiqué. Par une décision adoptée en mai 2013 en séance plénière, sans débat, cette proposition fut approuvée. Quelques jours plus tard, deux autres parlementaires déroulaient, lors du vote final sur un projet de loi sur le tabac, une banderole sur laquelle il était inscrit "C'est l'œuvre de la mafia nationale du tabac". Selon le même procédé, des amendes leur ont été infligées à la fin du mois de mai 2013. Enfin, en juin 2013, lors du vote final sur un projet de loi portant transfert de terres agricoles et de terrains forestiers, trois députées membres d'un autre parti d'opposition avaient également montré leur protestation, en étendant notamment une banderole sur laquelle il avait été écrit: "Distribuez les terres au lieu de les voler!" et en s'exprimant à l'aide d'un porte-voix. Ce comportement, jugé gravement offensant pour l'ordre parlementaire, avait également donné lieu à trois amendes, adoptées sans débat, en séance plénière.
28. Les requérants voyaient notamment dans les décisions de leur infliger ces amendes pour leur comportement en séance au Parlement une violation de leur droit à la liberté d'expression, protégé par l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après "la CEDH"). Par deux arrêts rendus le 16 septembre 2014¹⁶, la chambre saisie avait conclu à l'unanimité à la violation de l'article 10. En décembre 2014, le gouvernement hongrois devait demander le renvoi de l'affaire en Grande chambre, lequel fut accordé en février 2015, la Cour joignant par ailleurs les deux requêtes. Il

¹⁵ Requêtes n^{os} 42461/13 et 44357/13. L'arrêt contient d'ailleurs certains éléments de droit comparé (voir paragraphes 56 à 61), qui ne portent cependant que sur la nature des sanctions pouvant être infligées au sein des Parlements nationaux de 44 États européens et sur les voies de recours dont les parlementaires sanctionnés disposent, et non sur le contrôle juridictionnel exercé sur ces sanctions.

¹⁶ *Karácsony et autres c. Hongrie*, 16 septembre 2014, requête n^o 42461/13 et *Szél et autres c. Hongrie*, 16 septembre 2014, requête n^o 44357/13.

s'agissait de la première affaire dans laquelle la Cour EDH examinait la conformité à l'article 10 de la CEDH de sanctions disciplinaires adoptées contre des députés en raison de leur mode d'expression dans l'enceinte parlementaire.¹⁷

L'arrêt Karácsony, cadre du contrôle juridictionnel des sanctions parlementaires nationales

29. Dans son arrêt Karácsony, pour examiner cette conformité des sanctions disciplinaires litigieuses à l'article 10 de la CEDH, la Cour EDH se réfère à l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH.¹⁸ Pour qu'elle la considère comme légitime, comme elle le fait dans ses arrêts portant sur les restrictions à la liberté d'expression, elle constate une ingérence (A.), qui doit remplir trois conditions: l'ingérence doit être prévue par la loi (B.); poursuivre un ou plusieurs des buts légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 10 (C.); et être "nécessaire dans une société démocratique" (D.).

A. L'EXISTENCE D'UNE INGÉRENCE

30. Ainsi que l'énonce le paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH, l'ingérence peut consister en une formalité, une condition, une restriction, une sanction, sans que cette liste soit exhaustive. La Cour EDH procède à un examen casuistique, en tenant compte de l'impact restrictif de la mesure concernée sur l'exercice du droit à la liberté d'expression. L'ingérence peut revêtir différentes formes, être antérieure (censure préalable) ou postérieure à l'expression d'idées (réparation civile, condamnation pénale, confiscation d'une publication, etc.).

31. Cette condition n'est en l'occurrence pas discutée, la Grande chambre constatant que les parties ne contestent pas l'existence de l'ingérence, laquelle a été constatée par la chambre saisie dans les deux arrêts précités.

¹⁷ Voir le paragraphe 131 de l'arrêt ainsi que le résumé juridique de l'arrêt: "Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 196", Mai 2016, disponible sous le lien suivant: [http://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-11179%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-11179%22]}). Pour des illustrations d'arrêts dans lesquels la Cour EDH devait se prononcer sur la conformité à l'article 10 de condamnations judiciaires de députés, voir par exemple, en matière civile, l'arrêt *Kurski c. Pologne*, 5 juillet 2016, requête n° 26115/10, et en matière pénale, l'arrêt *Otegi Mondragon c. Espagne*, 15 septembre 2011, requête n° 2034/07.

¹⁸ Si le paragraphe 1 de l'article 10 de la CEDH protège la liberté d'expression, le paragraphe 2 encadre les restrictions qui peuvent y être formulées. En vertu de cet article 10, paragraphe 2, de la CEDH, "L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire."

B. UNE INGÉRENCE "PRÉVUE PAR LA LOI"

32. Pour remplir cette condition, l'ingérence constatée doit trouver un fondement dans une loi nationale, publique, accessible et prévisible.¹⁹
33. En l'espèce, la Cour EDH constate que l'article 49, § 4, de la loi relative à l'Assemblée encadre le comportement des députés en son sein. Elle juge que les requérants, députés de profession, étaient censés connaître les règles disciplinaires visant à garantir le bon fonctionnement de leur institution et qu'ils devaient être en mesure de prévoir à un degré raisonnable les conséquences susceptibles de découler de leur comportement, et ce, alors même que cette disposition n'avait jamais été appliquée auparavant. La Cour EDH conclut que l'ingérence était bien prévue par la loi.

C. LA POURSUITE D'UN BUT LÉGITIME

34. En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, "l'exercice de ces libertés [...] peut être soumis à certaines [...] restrictions [...], qui constituent des mesures nécessaires [...] à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire".
35. "La liste des motifs possibles de restriction de la liberté d'expression est exhaustive."²⁰ Ainsi, les tribunaux nationaux, premiers à contrôler la légitimité de restrictions à l'exercice de la liberté d'expression, doivent vérifier que le motif protégé par la disposition législative concernée figure bien dans la liste prévue au paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH.
36. La Cour EDH considère en l'espèce que l'ingérence poursuivait deux buts légitimes au sens de cette disposition, soit la "défense de l'ordre" (en ce qu'elle visait à

¹⁹ Voir notamment l'arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni*, 26 avril 1979, requête n° 6538/74, § 49: "Il faut d'abord que la "loi" soit suffisamment accessible: le citoyen doit pouvoir disposer de renseignements suffisants, dans les circonstances de la cause, sur les normes juridiques applicables à un cas donné. En second lieu, on ne peut considérer comme une "loi" qu'une norme énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite; en s'entourant au besoin de conseils éclairés, il doit être à même de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences de nature à dériver d'un acte déterminé. Elles n'ont pas besoin d'être prévisibles avec une certitude absolue: l'expérience la révèle hors d'atteinte. En outre la certitude, bien que hautement souhaitable, s'accompagne parfois d'une rigidité excessive; or le droit doit savoir s'adapter aux changements de situation. Aussi beaucoup de lois se servent-elles, par la force des choses, de formules plus ou moins vagues dont l'interprétation et l'application dépendent de la pratique."

²⁰ Macovei, M., Conseil de l'Europe – Direction générale des droits de l'homme, "Liberté d'expression. Un guide sur la mise en œuvre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme", Précis sur les droits de l'homme n° 2, juillet 2003, 65 p. disponible sous le lien suivant: <https://rm.coe.int/168007ff5b>, p. 29.

prévenir les perturbations dans les travaux de l'Assemblée pour assurer son bon fonctionnement) et la "protection des droits d'autrui" (en protégeant les droits des autres députés).

D. LA NÉCESSITÉ DE L'INGÉRENCE DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

37. Rappelant les principes généraux régissant, selon sa jurisprudence, la liberté d'expression en général, et précisant ceux visant l'exercice de la liberté d'expression au sein du parlement (1.), la Cour EDH applique ensuite l'ensemble des principes énoncés à l'espèce (2.).

1. PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LA LIBERTÉ D'EXPRESSION

a) LA "NÉCESSITÉ" DE L'INGÉRENCE DANS UNE SOCIÉTÉ DÉMOCRATIQUE

38. Les principes généraux en vertu desquels est appréciée la "nécessité dans une société démocratique" d'une ingérence dans la liberté d'expression sont bien établis dans la jurisprudence de la Cour EDH et sont résumés dans les arrêts *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC]²¹ et *Delfi AS c. Estonie*²²:

"i. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun. Sous réserve du paragraphe 2 de l'article 10, elle vaut non seulement pour les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent: ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique". Telle que la consacre l'article 10, elle est assortie d'exceptions qui appellent toutefois une interprétation étroite, et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de manière convaincante (...).

ii. L'adjectif "nécessaire", au sens de l'article 10 § 2, implique un "besoin social impérieux". Les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour juger de l'existence d'un tel besoin, mais elle se double d'un contrôle européen portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, même quand elles émanent d'une juridiction indépendante. La Cour a donc compétence pour statuer en dernier lieu sur le point de savoir si une "restriction" se concilie avec la liberté d'expression que protège l'article 10.

iii. La Cour n'a point pour tâche, lorsqu'elle exerce son contrôle, de se substituer aux juridictions internes compétentes, mais de vérifier sous l'angle de l'article 10 les décisions qu'elles ont rendues en vertu de leur pouvoir d'appréciation. Il ne s'ensuit pas qu'elle doive se borner à rechercher si l'Etat défendeur a usé de ce pouvoir de bonne foi, avec soin et de façon raisonnable: il lui faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle était "proportionnée au but légitime poursuivi" et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier

²¹ 22 avril 2013, requête n° 48876/08, § 100.

²² 16 juin 2015, requête n° 64569/09, § 131.

apparaissent "pertinents et suffisants" (...). Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents (...)".

b) GARANTIES PROCÉDURALES

39. Pour apprécier la proportionnalité d'une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression, l'équité de la procédure et les garanties procédurales accordées doivent parfois également être prises en compte.²³
40. Ainsi, dans l'arrêt *Cumhuriyet Vakfı et autres* précité, relatif à l'interdiction à titre conservatoire de publier un journal national, émise au cours d'une procédure civile dans le but de protéger les droits de la personnalité de son auteur, la Cour EDH a considéré que les requérants n'avaient pas bénéficié des garanties suffisantes (§ 75). Pour parvenir à cette conclusion, elle a pris en compte: i) la portée exceptionnellement étendue de l'interdiction, ii) sa durée excessive, iii) le défaut de motivation de la mesure concernée par les juridictions internes, et iv) l'impossibilité pour les requérants de la contester avant son adoption (§ 62 à 74).

c) LIBERTÉ D'EXPRESSION DES PARLEMENTAIRES

41. De façon constante, la Cour a rappelé l'importance de la liberté d'expression des parlementaires, "vecteurs par excellence du discours politique".²⁴ De la sorte, *une ingérence dans la liberté d'expression d'un parlementaire de l'opposition appelle un contrôle plus strict de la part de la Cour*.²⁵

d) LIBERTÉ D'EXPRESSION DANS L'ENCEINTE PARLEMENTAIRE

42. Pour la Cour EDH, les propos tenus dans l'enceinte du parlement bénéficient d'un degré élevé de protection, manifesté par l'immunité parlementaire. Les garanties offertes par cette immunité parlementaire, en ses deux aspects (irresponsabilité et inviolabilité), ont pour objet de permettre l'indépendance du parlement dans l'accomplissement de sa mission. La liberté des débats parlementaires n'est cependant pas absolue et les États contractants peuvent l'assujettir à certaines restrictions ou sanctions, la Cour EDH étant chargée de statuer en dernier lieu sur leur compatibilité avec la liberté d'expression. Il convient à cet égard de distinguer la teneur des *interventions des parlementaires de la manière dont elles sont*

²³ Arrêts *Association Ekin c. France*, 17 juillet 2001, requête n° 39288/98; *Lombardi Vallauri c. Italie*, 20 octobre 2009, requête n° 39128/05; *Cumhuriyet Vakfı et autres c. Turquie*, 8 octobre 2013, requête n° 28255/07.

²⁴ Arrêt *Karácsony*, § 137.

²⁵ Arrêt *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, série A n° 236, requête n° 11798/85, § 42: "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, tel le requérant, commandent à la Cour de se livrer à un contrôle des plus stricts".

exprimées, ainsi que le moment et le lieu choisis. Si c'est l'État ou le parlement lui-même qui sont compétents pour régler le moment, l'endroit et les modalités des interventions dans l'enceinte parlementaire, la Cour EDH n'exerçant en la matière qu'un *contrôle restreint*, ils disposent d'une très faible latitude pour encadrer la teneur des propos tenus au sein du parlement. *Une certaine part de réglementation peut néanmoins se révéler nécessaire pour faire échec à des moyens d'expression comme des appels directs ou indirects à la violence. Afin de vérifier que la liberté d'expression demeure préservée, le contrôle opéré par la Cour EDH doit dans ce cas être plus rigoureux.* La CEDH établit un lien étroit entre le caractère véritablement démocratique d'un régime politique et le fonctionnement efficace du parlement. Le juge interne a alors pour fonction de veiller au juste équilibre entre les droits de chaque député et l'efficacité des travaux parlementaires, étant donné également que les droits de la minorité doivent être pris en considération.

e) AUTONOMIE DU PARLEMENT

43. Les règles qui régissent le fonctionnement interne du parlement trouvent leur origine dans le principe constitutionnel de l'autonomie parlementaire, en vertu duquel le parlement régit ses affaires internes. L'autonomie parlementaire inclut le pouvoir du parlement d'appliquer les règles tendant à assurer la bonne conduite de ses activités. En principe, les règles de fonctionnement interne du parlement national relèvent de la marge d'appréciation de l'État contractant, marge dont l'étendue dépend de certains facteurs, comme le type de propos tenus. L'existence d'un intérêt public impérieux de bon fonctionnement du parlement justifie la marge d'appréciation étendue des États contractants. Toutefois, cette latitude des États contractants pour sanctionner les propos et comportements pouvant être qualifiés de déplacés au sein du parlement n'est pas absolue. Elle doit en effet être compatible avec les notions de "régime véritablement démocratique" et de "prééminence du droit" figurant dans le préambule de la CEDH. Il convient en particulier de trouver un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus de position dominante. Ainsi, la majorité ne saurait s'appuyer sur des règles régissant le fonctionnement interne du parlement pour abuser de sa position dominante à l'égard de l'opposition. Il est donc important de protéger la minorité parlementaire de tout abus de la majorité. La Cour EDH examinera par conséquent avec un soin particulier toute mesure qui paraîtrait jouer uniquement en défaveur de l'opposition.
44. Le cadre du contrôle des sanctions parlementaires étant rappelé, la Cour EDH applique ces principes au cas d'espèce.

2. APPLICATION DE CES PRINCIPES AU CAS D'ESPÈCE

45. La Cour EDH admet en l'espèce que le fait d'avoir exhibé une pancarte et des banderoles et utilisé un porte-voix a perturbé l'ordre au sein de l'Assemblée, justifiant une réaction à ce comportement. Les requérants ont été sanctionnés non pas pour leur propos, mais en raison du moment, du lieu et des modalités de leur expression. La Cour EDH devait déterminer si l'ingérence en cause était

proportionnée aux buts légitimes poursuivis et si les motifs avancés par les autorités nationales pour la justifier étaient pertinents et suffisants. À cet égard, la juridiction strasbourgeoise ne conteste pas le fait que les sanctions litigieuses aient été reconnues comme s'appuyant sur des motifs légitimes, à savoir la défense de l'ordre et la protection des droits des autres députés.

46. Elle concentre son analyse sur le point de savoir si la restriction à la liberté d'expression des requérants s'accompagnait de garanties effectives et adéquates contre les abus. Rappelant le principe de l'autonomie du parlement, elle distingue à ce sujet deux cas de figure. Le premier cas de figure serait celui d'un parlement agissant manifestement par excès de pouvoir, arbitrairement, voire de mauvaise foi, en imposant une sanction non prévue par son règlement intérieur ou incontestablement disproportionnée à l'infraction disciplinaire alléguée. Un tel parlement ne pourrait pas s'appuyer sur son autonomie pour justifier la sanction qu'il inflige, sur laquelle la Cour EDH pourrait dès lors exercer son contrôle entier. Le second cas de figure – à retenir en l'espèce – serait celui d'un parlementaire sanctionné auquel la procédure parlementaire n'offrirait pas les garanties procédurales élémentaires lui permettant de contester la mesure disciplinaire dont il est l'objet. La Cour EDH admet la distinction entre les sanctions immédiates, empêchant sur-le-champ un parlementaire de s'exprimer, et les sanctions *a posteriori*, comme les amendes en cause. En ce qui concerne ces sanctions *a posteriori*, les garanties procédurales offertes doivent prévoir, au minimum, le droit pour le parlementaire concerné d'être entendu dans le cadre d'une procédure parlementaire préalablement au prononcé de la sanction.²⁶ Les modalités de mise en œuvre de ce droit d'être entendu doivent être adaptées au contexte parlementaire, visant à garantir à la minorité parlementaire un traitement juste et adéquat. Par ailleurs, toute décision *a posteriori* imposant une sanction disciplinaire doit en exposer les motifs essentiels, de façon à permettre non seulement au parlementaire concerné d'en saisir la justification, mais aussi au public d'exercer un certain droit de regard à ce sujet.
47. À l'époque des faits, la législation n'offrait pas au député sanctionné la possibilité d'être associé à la procédure pertinente, et notamment d'être entendu. En outre, les décisions de sanctionner les requérants ne comportaient pas de motifs pertinents. Aucune des options évoquées par le gouvernement ne leur auraient permis de contester de manière effective la proposition du président du parlement. La réforme de 2014 permettant au député frappé d'une amende d'introduire un recours et de présenter ses arguments devant une commission parlementaire n'a pas eu d'incidence sur la situation des requérants. Il s'ensuit que l'ingérence dénoncée dans l'exercice, par les requérants, de leur droit à la liberté d'expression n'était pas proportionnée aux buts légitimes poursuivis en ce qu'elle n'était pas accompagnée de garanties procédurales adéquates. Elle n'était donc pas nécessaire dans une société démocratique. Il y a eu violation de l'article 10 de la CEDH pour ce motif.

²⁶ Renvoyant à l'article 41, § 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle constate que ce droit d'être entendu apparaît de plus en plus constituer une règle procédurale élémentaire dans les États démocratiques.

CONCLUSION

48. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe prévoit en son Règlement [...] un régime de sanctions disciplinaires applicables à ses membres lorsqu'ils contreviennent aux règles de conduite s'imposant à eux. Ces sanctions sont le rappel à l'ordre, le retrait de la parole, et l'exclusion de la salle lorsque le trouble causé par le membre concerné est mineur; l'exclusion de la salle pour une durée allant de deux à cinq jours (la "censure") lorsque le trouble dû au parlementaire est grave. En cas d'infraction grave aux règles de conduite, le membre en cause peut également se voir privé temporairement du droit de signer certains actes de l'Assemblée. Depuis juin 2017, une disposition prévoit la possibilité de destituer les membres exerçant certaines fonctions électives qui auraient commis une faute grave. Au titre des garanties procédurales existantes, le Règlement de l'APCE prévoit que le membre contre qui la censure est prononcée a droit à la parole pour une durée maximale de deux minutes avant que l'Assemblée se prononce. Les cas d'application les plus significatifs de ces sanctions disciplinaires visent des situations d'incidents s'étant produits en séance plénière et ayant donné lieu à un rappel à l'ordre de la part du président de l'APCE.
49. Quant à la jurisprudence de la Cour EDH portant sur le contrôle des sanctions parlementaires disciplinaires, qui consiste en l'arrêt *Karácsony*, s'il est encore tôt pour en tirer des enseignements sur les caractéristiques du contrôle exercé par elle en matière de sanctions disciplinaires, quelques grands traits peuvent d'ores et déjà être dégagés, qui distinguent ce contrôle de celui opéré par cette juridiction dans les autres affaires concernant les restrictions portées à la liberté d'expression:
- Après avoir identifié l'existence d'une ingérence, la Cour EDH se réfère aux trois mêmes critères, pour contrôler la compatibilité de la sanction examinée avec l'article 10 de la CEDH, que ceux qu'elle emploie dans sa jurisprudence relative au contrôle des restrictions à la liberté d'expression²⁷, à savoir: le fait que l'ingérence ait été prévue par une loi; le fait qu'elle poursuive l'un des buts légitimes prévu au paragraphe 2 de l'article 10 de la CEDH, et sa "nécessité dans une société démocratique".

²⁷ Voir, en ce sens, la démarche qu'elle suit, par exemple, dans les arrêts: *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, 20 septembre 1994, requête n° 13470/87; ou *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France*, 22 octobre 2007, requête n°s 21279/02 et 36448/02. Voir aussi le guide précité de Macovei, M., "Liberté d'expression. Un guide sur la mise en œuvre de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme", juillet 2003, 65 p., disponible sous le lien suivant: <https://rm.coe.int/168007ff5b>. Voir, enfin, Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Second Edition, 2009, Oxford University Press, 902 p., p. 471 à 493.

- Il semble que la Cour EDH reconnaisse une grande importance à la liberté d'expression des parlementaires en général²⁸, et à celle des députés de l'opposition en particulier, justifiant, pour ces derniers, un contrôle plus strict des sanctions disciplinaires qui leur sont infligées.
 - Le contrôle exercé par la Cour EDH sera restreint en ce qui concerne la manière, le moment et le lieu choisis par les parlementaires pour les interventions, en raison de la compétence des États et de leurs parlements en la matière.
 - Ce contrôle de la Cour EDH sur les sanctions disciplinaires sera cependant étendu s'agissant de la teneur des propos tenus par les parlementaires, étant donné la très faible latitude des États pour encadrer ces propos.
 - Il semble également que, dans son contrôle visant à déterminer si la sanction infligée par un parlement est "nécessaire dans une société démocratique", la Cour EDH accorde une attention particulière à l'existence, dans la procédure tendant à infliger cette sanction, de garanties procédurales effectives, y compris des garanties minimales, telles le droit d'être entendu du parlementaire sanctionné.
 - Ainsi, une sanction disciplinaire infligée par un parlement national pourrait être jugée contraire à l'article 10 de la CEDH à la fois pour vice de procédure (violation des droits du parlementaire sanctionné, absence de motivation, etc.) et pour non-respect des règles de fond (violation du principe de proportionnalité, absence de loi prévoyant cette sanction, etc.).
50. Enfin, outre ces critères énoncés dans un arrêt portant sur le contrôle d'une sanction parlementaire, il semble également opportun d'apporter quelques éléments de précision relatifs à la jurisprudence de la Cour EDH concernant *la critique effectuée dans un cadre politique et/ou les propos pouvant porter atteinte à la réputation ou aux droits d'autrui*.
- S'agissant du motif de protection de la réputation et des droits d'autrui, les juges de Strasbourg ont pu retenir que "les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique, visé en cette qualité, que d'un simple particulier: à la différence du second, le premier s'expose inévitablement et

²⁸ "L'expression politique exercée par des représentants élus ou des journalistes s'est vue reconnaître un statut 'privilegié' en raison de sa contribution aux débats publics, sur des sujets d'intérêt général.", Harris, O'Boyle & Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, op. cit., p. 455. Cependant, dans l'arrêt *Féret c. Belgique* (16 juillet 2009, requête n° 15615/07), arrêt portant sur l'incitation à la discrimination par un parlementaire (un homme politique en campagne distribuait des tracts défendant des politiques anti-immigration), la Cour EDH retient que "la qualité de parlementaire du requérant ne saurait être considérée comme une circonstance atténuant sa responsabilité. À cet égard, la Cour rappelle qu'il est d'une importance cruciale que les hommes politiques, dans leurs discours publics, évitent de diffuser des propos susceptibles de nourrir l'intolérance. Elle estime que les politiciens devraient être particulièrement attentifs à la défense de la démocratie et de ses principes [...]" (§ 75).

consciemment à un contrôle attentif de ses faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens; il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance".²⁹

- Dans son rapport précité "Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes", Marie-Louise Bemelmans-Videc relève certains critères développés par la Cour EDH, lui permettant d'évaluer l'existence et le degré de l'atteinte à l'honneur et à la réputation des personnes.³⁰ Parmi ceux-ci figurent: 1) la pertinence des propos par rapport au contexte des débats, 2) la qualité de la personne visée par les propos (elle rappelle à ce sujet que les hommes politiques sont davantage exposés à la critique que les particuliers), 3) les termes employés, qui ne devraient par exemple pas dépasser la limite de la critique politique, interdisant de ce fait l'utilisation d'expressions injurieuses, les attaques personnelles gratuites³¹, ou un jugement de valeur totalement dépourvu de base factuelle.³²
- La nécessité de protéger les droits d'autrui face à la liberté d'expression a notamment été examinée par la Cour EDH dans une affaire dans laquelle des propos racistes avaient été prononcés à la télévision, dans une émission destinée à renseigner le public sur la personnalité de leurs auteurs. Ainsi, dans l'affaire *Jersild*³³, le requérant, journaliste de télévision, avait été condamné pour avoir favorisé la diffusion de propos racistes, en raison de son documentaire sur un groupe de jeunes partageant des opinions racistes, en ayant interviewé certains. Le gouvernement danois justifiait la condamnation du requérant par la nécessité de protéger les droits des personnes insultées par les propos racistes. Tout en reconnaissant le caractère légitime du but poursuivi, les juges de Strasbourg examinèrent la proportionnalité de la condamnation afin de déterminer si elle était "nécessaire dans une société démocratique". Estimant que le reportage d'actualité en cause avait pour finalité d'analyser et expliquer ce groupe particulier de jeunes, limités dans leur situation sociale, avec des attitudes violentes, elle estima que la condamnation du requérant n'était pas "nécessaire" dans "une société démocratique".
- Les juges distinguent en outre, au sein des propos tenus par un homme politique, les "*faits*" des "*jugements de valeur*", considérant que si la matérialité des

²⁹ Arrêt *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, requête n° 9815/82, § 42.

³⁰ Bemelmans-Videc, M.-L., Rapport "Assurer une protection contre les atteintes à l'honneur et à la réputation des personnes", Doc. 12703, 07-09-2011, disponible sous le lien suivant: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?fileid=13000&lang=FR>, 13 p., p. 9.

³¹ Arrêt *Pakdemirli c. Turquie*, 22 mai 2005, requête n° 35839/97, § 46.

³² Arrêt *Jerusalem c. Autriche*, 27 mai 2001, requête n° 26958/95, § 43.

³³ Arrêt *Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, requête n° 15890/89.

premiers peut se prouver, les seconds – tels les opinions ou commentaires – ne se prêtent pas à une démonstration de leur exactitude.³⁴

- Enfin, dans une affaire dans laquelle des propos insultants étaient en cause, la Cour EDH a rappelé que des termes tels que "néo-fasciste" et "Nazi" ne justifient pas automatiquement une condamnation pour propos diffamatoires en raison de la stigmatisation qui leur est associée.³⁵ Ainsi, dans l'arrêt *Bodrožić c. Serbie*,³⁶ la juridiction strasbourgeoise a rappelé que les expressions généralement offensives "idiot" et "fasciste" pouvaient être acceptées comme des critiques acceptables dans certaines circonstances. Dans ce même arrêt, elle observait que traiter quelqu'un de fasciste, de Nazi ou de communiste ne pouvait pas, en soi, être identifié à une affiliation réelle de la personne concernée au parti ainsi désigné. Il incombe alors à la Cour EDH d'examiner les circonstances spécifiques de l'affaire dans leur ensemble pour établir si la condamnation pénale du requérant pour l'usage de telles expressions peut être considérée comme proportionnée au but légitime poursuivi.³⁷

[...]

³⁴ Même arrêt, § 46. Voir dans le même sens, *Oberschlick c. Autriche*, 23 mai 1991, requête n° 11662/85, § 63; *Dalban c. Roumanie*, 28 septembre 1999, requête n° 28114/95, § 49.

³⁵ Arrêt *Gavrilovici c. Moldova*, 15 décembre 2009, requête n° 25464/05, § 56.

³⁶ Arrêt *Bodrožić c. Serbie*, 23 juin 2009, requête n° 32550/05, § 51.

³⁷ Arrêt *Gavrilovici c. Moldova*, § 57.