

Les députés peuvent-ils agir lorsque le fondement factuel d'une loi leur semble erroné ?

Pour citer le document : B. Ridard, R. El Herfi, « Les députés peuvent-ils agir lorsque le fondement factuel d'une loi leur semble erroné ? », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 8 octobre 2024.

Résumé

— La présente note scientifique a pour point de départ une série de questions posées dans le contexte de la loi de financement « Bascharage » de 2018 par la députée requérante.

— L'objectif de cette note n'est, toutefois, pas d'examiner les données au fondement de cette loi ou même d'évaluer cette loi, en particulier. Différemment, il s'agit de fournir une analyse plus générale d'une part, des moyens de contrôle dont disposent les députés en cas de doute quant à la véracité de données factuelles au fondement d'un projet de loi et d'autre part, des règles éthiques et déontologiques auxquels ils sont soumis.

— Il ressort qu'**au Luxembourg, aucune règle ne prévoit que les textes législatifs sont adoptés sur la base de données vérifiées et aucune conséquence juridique ne peut être envisagée si l'adoption d'une loi a été précédée de débats parlementaires dont le fondement semble erroné.**

— **À l'étranger**, bien que des moyens de contrôle existent également pour permettre aux parlementaires de s'informer sur les données employées à l'occasion de l'élaboration législative, **le fait qu'une loi soit adoptée sur la base d'informations erronées n'a, comme au Luxembourg, aucun effet juridique sur le texte**, qui peut simplement être remis en cause politiquement.

— En ce qui concerne **le cadre éthique et déontologique**, **le système luxembourgeois ne prévoit pas de règle susceptible de garantir la véracité des données factuelles au fondement d'une loi.** Ainsi, le Code de déontologie des membres du Gouvernement ne les contraint pas explicitement de fournir des informations dont la véracité et le bien-fondé sont vérifiés. En ce qui le concerne, le Code de conduite des députés ne contient aucune recommandation permettant aux députés de s'assurer que le fondement factuel d'une loi est vérifié et non erroné.

— Parmi les systèmes étrangers étudiés où les membres du Gouvernement sont soumis à un cadre éthique et déontologique, **aucun ne les contraignent non plus explicitement à apporter aux parlementaires des informations vérifiées et non erronées.** Par ailleurs, les règles de conduite à destination des parlementaires ne leur recommandent presque jamais de s'assurer que le fondement factuel d'une loi n'est pas erroné.

— Finalement, à l'étranger, **rare sont les codes recommandant aux parlementaires de prendre leurs décisions en se fondant sur des faits vérifiés et des informations exactes afin d'aboutir à l'interprétation la plus juste possible.**

— L'analyse comparative montre qu'en définitive, les États reconnaissant explicitement aux parlementaires des moyens d'agir face au fondement factuel potentiellement erroné d'une loi sont particulièrement rares. **Les règles de**

conduite à destination des parlementaires ne précisent pas que leurs décisions doivent être fondées sur des informations vérifiées, sauf en Autriche, en Pologne et en Lettonie, où ces dispositions restent toutefois assez générales.

— **Le Luxembourg ne constitue donc pas, loin s'en faut, une exception en la matière.** En effet, le système luxembourgeois comme les systèmes étrangers ne prévoient **pas de cadre juridique permettant de s'assurer que les textes législatifs ont été adoptés sur la base de données vérifiées.** Si une loi est adoptée sur la base d'un fondement factuel qui semble erroné, **les députés luxembourgeois comme leurs homologues étrangers peuvent uniquement faire jouer la responsabilité des membres du Gouvernement sur un plan politique,** par exemple en leur posant des questions ou encore en déposant une motion de censure.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n° 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Auteurs : Basile Ridard – Maître de conférences en droit public à l'Université de Lille et expert externe auprès de la Chambre et Racha El Herfi – Cellule Scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Relecteur : Clémence Janssen-Bennynck – Cellule Scientifique de la Chambre des Députés du Luxembourg

Requérant : Myriam Cecchetti, déi Lénk
Luxembourg, le 8 octobre 2024

INTRODUCTION	5
1 LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DES DONNEES FACTUELLES AU FONDEMENT D'UNE LOI	7
1.1 Etat des lieux au Luxembourg	7
1.1.1 Le caractère potentiellement erroné ou incomplet d'une donnée factuelle au fondement d'une loi a-t-il pour effet d'invalider ce texte ?	7
1.1.2 Une loi de financement d'un projet de travaux publics adopté sur le fondement de faits qui semblent incomplets ou avoir évolué est-elle toujours applicable ?	8
1.2 Etat des lieux comparatif	11
1.2.1 Les moyens de contrôle avant le dépôt du texte de loi	11
1.2.2 L'information des parlementaires lors de l'examen du texte de loi.....	15
1.2.3 L'évaluation de la loi après l'adoption du texte de loi	19
2 LES RÈGLES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE SUSCEPTIBLES DE GARANTIR LA VÉRACITÉ DES DONNÉES FACTUELLES AU FONDEMENT D'UNE LOI.....	20
2.1 Etat des lieux au Luxembourg	20
2.1.1 Quelles sont les règles d'éthique et de déontologie encadrant l'action du pouvoir exécutif ?	20
2.1.2 Quelles sont les règles d'éthique et de déontologie encadrant l'action du pouvoir législatif ?	24
2.2 Etat des lieux comparatif	26
2.2.1 Éthique et déontologie des membres du Gouvernement	26
2.2.2 Éthique et déontologie des parlementaires	29
3 CONCLUSION	33
4 BIBLIOGRAPHIE.....	34

INTRODUCTION

La transparence du processus décisionnel et l'exemplarité des responsables politiques figurent désormais parmi les grands principes qui régissent la vie politique. Dans le cadre de l'exercice de leur mandat, les députés sont ainsi directement contraints par ces règles de transparence, qui concernent à la fois les dépenses prises en charge dans le cadre de leur fonction, le recours à leurs indemnités ou encore les relations qu'ils entretiennent avec les représentants d'intérêts¹.

La transparence est définie par référence « à la capacité de savoir ce qu'un acteur fait » et peut être rattachée à « **l'honnêteté, l'accessibilité et l'intelligibilité de l'information** », cette dernière devant permettre, en d'autres termes, « de décider et de voir comment une institution fonctionne »².

La Chambre des Députés n'échappe pas à cette exigence croissante de transparence au sein de nombreux pays, comme en témoigne la récente décision relative à la publicité des réunions des commissions parlementaires³. Cette évolution s'accompagne de **l'adoption de normes éthiques et déontologiques** visant à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité des responsables politiques. Alors qu'à

l'étranger, l'instauration de telles normes s'inscrit souvent en réaction à un scandale politique⁴, **un tel contexte n'a pas été nécessaire pour que de telles mesures soient prises au Luxembourg, qui est généralement bien évalué en ce domaine**⁵.

Cette note, consacrée à la transparence dans les rapports entretenus entre les pouvoirs législatif et exécutif dans le cadre de l'élaboration de la loi, s'articule autour de la **question de savoir si les responsables politiques disposent de moyens lorsque le fondement factuel d'une loi leur semble erroné**. L'analyse portera donc sur les règles permettant de garantir que **les informations auxquelles ont accès les députés soient à la fois honnêtes, accessibles et intelligibles**⁶. Autrement dit, ainsi que le mentionne une lettre datée du 5 avril 2023 adressée par la requérante au Président de la Chambre des Députés⁷ dans le contexte de la loi de financement « Bascharage »⁸, celle-ci s'intéresse aux « informations fausses et incomplètes » qui précèdent l'adoption d'une loi et qui peuvent affecter « sa véracité et sa crédibilité ».

¹ Claude Bartolone (Président de l'Assemblée nationale française), in Bertrand Mathieu et Michel Verpaux (Dir.), *Transparence et vie publique*, Dalloz, 2015, p. 3.

² Xavier Magnon, « Morale et politique : quelles places pour le droit ? », in Bertrand Mathieu, Michel Verpaux (Dir.), *Transparence et vie publique*, Dalloz, 2015, pp. 19-20.

³ [Règlement de la Conférence des Présidents sur les critères et conditions de publicité des réunions des commissions parlementaires](#), 21 mars 2024. En France, la publicité des réunions des commissions parlementaires a été largement développée à partir de la réforme constitutionnelle de 2008.

⁴ C'est le cas, en France, avec la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique à la suite de l'affaire « Cahuzac », mais également aux États-Unis et au Royaume-Uni, à la suite de scandales politiques. Mathilde Laporte, « L'exemplarité des gouvernants : du monde anglo-saxon à la France ? », *Jus Politicum*, n°28, 2022.

⁵ Voir dans ce sens : GRECO, « Rapport d'évaluation : Luxembourg », cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif et des services répressifs), 27 juin 2018. En outre, Luxembourg a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption du 14 décembre 2005, dite « Convention de Mérida ». Les articles 5-1, 8-2 et 8-6 de ce texte prévoient l'adoption de règles de conduite pour garantir l'intégrité des agents publics et des personnes détentrices d'un mandat, tandis que l'article 10 est consacré à la transparence et l'information du public.

⁶ Reprise des qualificatifs retenus dans la définition du principe de transparence par Xavier Magnon, in « Morale et politique : quelles places pour le droit ? », *op. cit.*, pp. 19-20

⁷ Courrier non public adressé au Président de la Chambre des Députés en date du 5 avril 2023, joint au formulaire de recherche à l'origine de cette note scientifique.

⁸ Le formulaire de recherche à l'origine de cette note scientifique s'inscrit dans le contexte de la loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et d'un fonds de route.

La demande de recherche adressée à la Cellule scientifique s'inscrit dans le contexte particulier de la loi « Bascharage » de 2018.

L'objet de la présente note est de répondre aux questions formulées dans le formulaire de recherche par la requérante, tout en se détachant de ce contexte particulier, et en précisant que les questions qui y figurent sont formulées avec des postulats dont il n'appartient pas à la Cellule scientifique de juger. En effet, si les questions posées conduisent à apporter des éléments de réponse de nature juridique, plusieurs sujets évoqués par la requérante relèvent d'une dimension essentiellement politique.

Les deux premières questions du formulaire de recherche à l'origine de cette note scientifique portent sur les conséquences d'un fondement factuel erroné d'une loi sur sa validité : une telle loi peut-elle être invalidée ? Quelles sont les conséquences sur la mise en œuvre d'une loi

dont les fondements factuels sont erronés ou ont évolué ? Pour répondre pleinement à ces questions, il est proposé d'analyser **les mécanismes de contrôle à la disposition des députés avant, pendant et après l'adoption d'une loi** (1).

Les trois autres questions du formulaire de recherche portent, d'une part, sur **les règles éthiques et déontologiques auxquelles sont soumis les députés**, et d'autre part, sur celles auxquelles sont soumis **les ministres**. Ainsi, il s'agira de présenter le corpus de ce type de règles applicables, tant au niveau du pouvoir législatif qu'au niveau du pouvoir exécutif (2).

Afin de répondre de la manière la plus complète possible à l'ensemble des questions portant sur ces deux aspects, il importe donc non seulement d'**analyser l'encadrement juridique et les pratiques au Luxembourg mais également d'en dresser un bilan comparatif⁹ au regard de 23 parlements**, essentiellement d'États membres de l'Union européenne¹⁰.

⁹ Cette analyse est fondée sur les réponses des services de recherche des parlements étrangers apportées au questionnaire n° 5536 intitulé « *Impact Assessments and Ethics* ». Ce questionnaire leur a été adressé par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et documentation parlementaires (« *European Centre for Parliamentary Research and Documentation* »), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

¹⁰ Allemagne (Bundestag et Bundesrat), Autriche, Belgique, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Parlement européen, Pologne (Diète et Sénat), Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.

1 LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DES DONNEES FACTUELLES AU FONDEMENT D'UNE LOI

L'une des missions principales de la Chambre des Députés est d'exercer un **contrôle de l'action du Gouvernement, tel que le prévoit l'article 62 de la Constitution**. Il importe de déterminer dans quelle **mesure le pouvoir de contrôle**, précisé par l'article 75 de la Constitution¹¹, **pourrait englober la vérification du caractère crédible et vérifié des données factuelles sur lesquelles se fonde le Gouvernement lorsqu'il soumet un projet de loi**.

1.1 ETAT DES LIEUX AU LUXEMBOURG

Les prérogatives de la Chambre des Députés, listées à l'article 75 de la Constitution, ne comprennent pas explicitement la possibilité pour ses membres de vérifier la véracité des données factuelles fondant une loi. Dès lors, il s'agit de s'interroger sur les **conséquences prévues lorsque le fondement factuel d'un texte de loi leur semble erroné**.

Dans cette perspective, il convient de se demander si le caractère potentiellement erroné d'une donnée factuelle au fondement d'une loi est susceptible d'entraîner son invalidation (1.1.1). En outre, dans le cadre du formulaire de recherche soumis à la Cellule scientifique, il est également demandé de déterminer dans quelle mesure une loi de financement qui serait fondée sur des données factuelles erronées pourrait continuer à s'appliquer malgré tout (1.1.2).

Il convient, au préalable, d'apporter des précisions relatives à la situation au Luxembourg (1.1), avant d'explorer les instruments dont disposent les parlementaires à l'étranger pour assurer un contrôle des données factuelles au fondement d'une loi (1.2).

1.1.1 Le caractère potentiellement erroné ou incomplet d'une donnée factuelle au fondement d'une loi a-t-il pour effet d'invalider ce texte ?

À notre connaissance, aucune règle constitutionnelle ou législative ne prévoit explicitement que les textes de loi doivent être adoptés sur la base de données vérifiées et aucune interprétation constitutionnelle n'a été apportée en ce sens. Le Règlement de la Chambre des Députés ne contient pas non plus de dispositions précisant les conditions dans lesquelles ses membres peuvent obtenir des informations dans le cadre précis de l'examen et du vote d'un texte législatif.

En l'absence de règles spécifiques à ce sujet, il ressort qu'au Luxembourg, aucune conséquence juridique ne peut être envisagée si l'adoption d'une loi a été précédée de débats parlementaires fondés sur des données scientifiques qui semblent erronées.

¹¹ Conformément à l'article 75 de la Constitution, le contrôle de l'action gouvernementale comprend la possibilité de demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement, d'adresser au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles il est tenu de répondre, de requérir de la part du Gouvernement tous informations et documents, ainsi que d'adopter une motion de confiance ou de censure à l'égard du Gouvernement.

Si la validité juridique d'une loi ne peut être affectée à ce titre, il est en revanche tout à fait possible pour les députés, au plan politique, d'engager **la responsabilité du Gouvernement** s'ils estiment qu'un projet de loi a été adopté en se fondant sur des données scientifiques erronées. À cet égard, la Chambre des Députés peut aller jusqu'à mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement par l'intermédiaire d'une **motion de censure**, comme le prévoit l'article 93 (3) de la Constitution. Plus largement, **les députés peuvent s'informer de manière approfondie sur un texte de loi tout au long de son examen parlementaire**. Ils peuvent ainsi interroger l'exécutif au sujet d'un projet de loi dont ils estiment que le fondement factuel est erroné, en adressant au Gouvernement des questions et interpellations auxquelles celui-ci est tenu de répondre, conformément à l'article 75 al. 1^{er} 2° de la Constitution¹². Dans ce même objectif, les députés peuvent également requérir de la part du Gouvernement des informations et documents, en vertu de l'article 75 al. 1^{er} 3° de la Constitution¹³.

De manière plus générale, les députés peuvent aussi interroger l'exécutif à l'occasion du débat général suivant le discours sur l'état de la Nation, qui permet notamment au Premier ministre d'annoncer les activités législatives de l'année à venir, conformément aux articles 96 à 101 du Règlement¹⁴. En outre, à l'issue de la présentation du programme gouvernemental telle que prévue à l'article 93 de la Constitution, le Premier ministre doit poser la question de

confiance à la Chambre des Députés, ce qui donne lieu, là aussi, à un débat permettant à ses membres de contrôler l'exécutif¹⁵.

L'appréciation du caractère erroné des données ne relève par conséquent que de la responsabilité politique, dans la mesure où il n'existe aucun organe spécifiquement chargé de statuer sur le bien-fondé de ces informations. En tant qu'organe consultatif du Gouvernement et de la Chambre des Députés, le Conseil d'État « s'exprime à la fois quant à la forme et quant au fond des projets et même quant à l'opportunité d'une mesure législative »¹⁶. À ce titre, la Haute Corporation ne peut souligner qu'à la marge l'inexactitude de données sur la base desquelles un projet de loi a pu être adopté, dans la mesure où elle s'en tient essentiellement à des considérations juridiques.

1.1.2 Une loi de financement d'un projet de travaux publics adopté sur le fondement de faits qui semblent incomplets ou avoir évolué est-elle toujours applicable ?

Une loi de financement d'un projet de travaux publics adopté sur le fondement de faits que des députés estiment incomplets ou ayant évolué pourrait-elle s'appliquer à un nouveau projet fondé sur de nouvelles données factuelles ? Le cas échéant, une nouvelle procédure administrative impliquant notamment une nouvelle évaluation des incidences sur l'environnement serait-elle alors nécessaire ?¹⁷

¹² Les questions, en tant que moyen de contrôle de l'action du Gouvernement, sont encadrées aux articles 79 à 84 du Règlement de la Chambre des Députés. Les modalités précises d'exercice du droit d'interpellation du Gouvernement sont réglées à l'article 88 du Règlement intérieur. À ces fins de contrôle, l'article 75 al. 1^{er} 1° de la Constitution prévoit aussi que la Chambre des Députés peut « demander la présence d'un ou de plusieurs membres du Gouvernement ».

¹³ Le droit de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents est régi aux articles 84*bis* à 84*septies* du Règlement intérieur. Pour plus de détails, voir : C. Janssen-Bennynck, B. Ridard, « Le droit de la Chambre des Députés de requérir de la part du Gouvernement des informations et documents », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 14 avril 2022 (note non publiée).

¹⁴ En vertu des articles 102 à 112 du Règlement de la Chambre des Députés, des débats sont également prévus en matière financière et budgétaire, concernant en particulier de nouveaux projets d'infrastructure et le projet de loi annuel relatif au budget de l'État.

¹⁵ Les modalités de ce débat sont prévues à l'article 87*bis* du Règlement de la Chambre des Députés.

¹⁶ Ministère d'État – Service central de législation du Grand-Duché de Luxembourg, *Guide pratique de la procédure législative et réglementaire*, 2015, p. 32.

¹⁷ Il convient de rappeler que ces interrogations s'inscrivent dans le contexte du formulaire de recherche à l'origine de cette note scientifique, à savoir l'adoption de la loi du 21 août 2018 relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage et portant modification de la loi modifiée du 16 août 1967 ayant pour objet la création d'une grande voirie de communication et

Une loi de financement¹⁸ d'un projet de travaux publics adoptée sur le fondement de faits non avérés ou susceptibles d'avoir évolué depuis lors **a toujours une portée juridique**, sauf dans l'hypothèse où un texte de loi modificatif est intervenu entre-temps. **Elle constitue donc toujours une base légale au financement de ce projet.** Le fait que les éléments factuels en question sont détaillés dans la fiche d'évaluation d'impact de la loi ou dans sa fiche financière n'emporte pas davantage de conséquence¹⁹.

En effet, **le contenu d'une fiche d'impact n'a pas de valeur juridique particulière**²⁰, puisque **son principal objectif est d'informer et de mesurer les conséquences de la mise en œuvre du texte législatif auquel il se rattache.** Ce document ministériel accompagne obligatoirement tout projet de loi depuis 1998 en vue de son approbation par le Conseil de Gouvernement. Ce dernier a décidé le 22 avril 2011 que la fiche d'impact devait être systématiquement communiquée à la Chambre des Députés lors du dépôt d'un projet de loi²¹. La fiche d'évaluation d'impact de la loi envisage notamment les impacts économiques, sociaux mais aussi environnementaux du texte. En outre, **le contenu de la fiche financière**, qui accompagne les textes législatifs dont la mise en

œuvre peut avoir des conséquences sur le budget et détaille des recettes et des dépenses nouvelles²², n'a pas non plus de valeur juridique particulière.

Dès lors, le motif que les données initialement fournies lors de l'élaboration du texte de loi sont fondées sur des faits non avérés ou que ceux-ci ont évolué entre-temps ne doit pas conduire nécessairement à adopter un autre texte.

Le texte de loi reste donc en vigueur et est pleinement applicable, à moins qu'un texte de loi modificatif ait été adopté dans l'intervalle par le législateur. La seule hypothèse dans laquelle un nouveau texte de loi doit être adopté s'inscrit dans le cadre défini par l'article 105 du Règlement de la Chambre des Députés²³.

d'un fonds de route. Pour autant, la présente analyse n'a pas pour objet d'évaluer les données au fondement de cette loi de financement, mais de détailler les moyens à disposition des députés en cas de doute sur la véracité de données factuelles au fondement d'un projet de loi ou d'une loi.

¹⁸ Pour une définition de ce qu'est une loi de financement, voir : C. Janssen-Bennynck, D. Wolter, « [Interprétation de l'article 99 de la Constitution dans le contexte du contrat relatif à l'exécution de l'action SuperDrecksKëscht](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 19 décembre 2021.

¹⁹ Il en est de même pour l'exposé des motifs ou le commentaire des articles d'un texte, qui résultent des travaux préparatoires et ne peuvent être pris en compte par le juge qu'« en cas de doute sur les intentions du législateur ». Marc Besch, *Normes et légistiques en droit public luxembourgeois*, Larcier, 2019, point 294.

²⁰ De manière analogue, le contenu du rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement, tel que prévu par la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement, n'engage pas juridiquement. Voir [Loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et portant modification](#) de 1° de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ; 2° de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; 3° de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 4° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, *Mémorial A* n°398 du 23 mai 2018.

²¹ Ministère d'État – Service Central de Législation du Grand-Duché de Luxembourg, *Guide pratique de la procédure législative et réglementaire*, 2015, p. 22.

²² Voir l'article 79 de la [loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la compatibilité et la trésorerie](#) (version consolidée).

²³ Voir Racha El Herfi, « [Analyse au regard de l'article 99 de la Constitution de la nécessité d'adopter une nouvelle loi relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 27 avril 2023.

Synthèse :

- Au Luxembourg, aucune règle ne prévoit que les textes de loi sont adoptés sur la base de données vérifiées. Par conséquent, aucune sanction juridique ne peut être prise lorsque l'examen parlementaire d'une loi se fonde sur des données scientifiques qui semblent erronées. Dans une telle situation, les députés peuvent en revanche toujours décider d'engager la responsabilité politique du Gouvernement ou plus simplement interroger directement les ministres concernés.
- Une loi de financement d'un projet de travaux publics reste juridiquement valide, même lorsqu'elle a été adoptée sur la base d'éléments factuels non établis ou ayant évolué. Le fait que de tels éléments figurent dans la fiche d'impact ou tout autre texte accompagnant le projet de loi n'emporte aucune conséquence juridique sur ce dernier.

1.2 ÉTAT DES LIEUX COMPARATIF

Dès lors qu'il est établi que les moyens de contrôle à la disposition des députés pour faire face au fondement factuel erroné d'un texte législatif sont essentiellement d'ordre politique au Luxembourg, il importe d'**analyser les dispositifs existants au sein des autres États européens** afin de déterminer si ceux-ci relèvent essentiellement d'un contrôle de nature politique ou, au-delà, également de nature juridique.

À ces fins, il convient d'examiner les instruments de contrôle, d'information et d'évaluation prévus dans certains États avant l'introduction formelle d'un projet de loi par le Gouvernement devant le Parlement (1.2.1), au cours de son examen par les parlementaires (1.2.2) et à la suite de son adoption (1.2.3). En d'autres termes, il s'agit de s'intéresser successivement aux **moyens à la disposition des parlementaires lors de la phase pré-parlementaire, lors de la phase parlementaire proprement dite et lors de la phase post-parlementaire, à savoir les trois stades par lesquels passent toutes les lois.**

1.2.1 Les moyens de contrôle avant le dépôt du texte de loi

Quelques rares systèmes étrangers reconnaissent aux parlementaires la possibilité d'exprimer leur avis sur les projets de loi préparés par le Gouvernement préalablement au dépôt du texte au Parlement. Tel est le cas notamment du Canada, de la Finlande et de l'Irlande.

En Irlande, en particulier, un **examen dit « pré-législatif » de la version préparatoire des projets de loi** a été introduit à partir de la 31^e Législature (2011-2016)²⁴. À ce titre, le ministre porteur du texte remet son avant-projet de loi à une commission mixte, composée de députés et de sénateurs, qui décide elle-même de ses modalités d'examen. **Un compte rendu est généralement demandé au service docu-**

mentaire et de recherche et par ailleurs, des auditions peuvent être organisées avec le ministre, les parties prenantes et des experts. Au terme de ces consultations, un rapport sur l'avant-projet de loi formulant des recommandations en vue de faire évoluer le texte est adressé au ministre en charge. Depuis 2022, un délai de huit semaines est spécifiquement réservé à cet examen pré-législatif, que le ministre ne peut éviter que sous réserve de l'approbation d'une motion en ce sens par l'assemblée, qui peut ponctuellement renoncer à son droit de contrôle.

Le **Parlement irlandais** peut ainsi donner son avis sur les informations qui fondent un projet de loi, même si à ce stade, le Gouvernement n'est nullement contraint de mettre à sa disposition des informations spécifiques, autres que celles qui figurent dans le texte de l'avant-projet. Il n'en demeure pas moins que lors d'une audition par exemple, la commission parlementaire peut prendre position sur les documents du Gouvernement ayant pour but de soutenir son avant-projet de loi. Des suites peuvent être données au rapport d'examen préalable du texte. En particulier, le service de bibliothèque et de recherche, qui réalise un commentaire sur le projet de loi, peut identifier dans la nouvelle version du texte les recommandations de la commission qui ont été suivies.

La situation irlandaise apparaît toutefois exceptionnelle et cette pratique apparaît déjà beaucoup moins développée au **Canada** et en **Finlande**. Dans ce dernier État, les avant-projets de textes sont soumis à un examen lors duquel le Parlement peut proposer des modifications à l'avant-projet et le renvoyer au Gouvernement. Au Canada, si une commission parlementaire peut en théorie décider d'examiner un avant-projet de loi alors que celui-ci n'a pas encore été déposé dans l'une ou l'autre des chambres, en pratique, ce cas de figure n'est observé que de manière occasionnelle.

²⁴ Article 174A du Règlement du Dáil et article 143 du Règlement du Sénat irlandais.

Ces quelques exemples ne doivent cependant pas masquer le fait que **la plupart des systèmes européens²⁵ ne permettent pas aux parlementaires de s'impliquer dans la préparation des avant-projets de loi.** Cette situation est d'ailleurs justifiée dans de nombreux États par la nécessité de **respecter le principe de séparation des pouvoirs.**

Si les parlementaires ne sont généralement pas impliqués dans la rédaction des avant-projets de loi, **un nombre non négligeable d'États prévoit en revanche que le Gouvernement les informe des activités législatives envisagées pour l'avenir, quand bien même elles ne prennent pas encore la forme d'un projet de loi.**

Ainsi, **en Bulgarie, en Croatie, en Espagne, en Finlande, en France, en Hongrie, en Irlande et en Lituanie, le Parlement est informé à intervalles réguliers par le Gouvernement des activités législatives.**

Cette information est délivrée selon un **rythme annuel en Croatie, en Espagne et en Finlande.** Dans ce dernier État, le Gouvernement publie en ligne son programme, qui présente les principaux projets de réformes législatives et en détaille les différentes phases²⁶. En **Croatie**, le Gouvernement adopte un document de planification trimestrielle des projets de loi, publiée à la fin de chaque année civile tandis qu'en **Espagne**, le Gouvernement approuve un plan des projets envisagés pour l'année suivante. Ce projet a pour but d'assurer la cohérence des différentes initiatives et d'éviter des modifications successives du régime juridique applicable à un domaine d'activité donné dans un trop court laps de temps²⁷.

Au sein de ces trois États, le Gouvernement adopte donc un plan d'activités législatives pour l'année à venir alors qu'en **Irlande**, en **Lituanie** et en **Hongrie**, les parlementaires sont informés

en amont de **chaque session parlementaire.** Ainsi, en **Irlande**, un programme législatif indique les projets de loi à venir lors de la prochaine session. Celui-ci est mis à jour deux fois par an, sur la base du programme politique publié initialement par le Gouvernement, lors de son entrée en fonction. De manière identique en **Lituanie**, le Gouvernement communique son programme de travail en amont de chaque session parlementaire. Pour garantir une plus grande prévisibilité, les projets de loi les plus importants figurent sur une liste approuvée par le Gouvernement pour une durée de trois ans. De manière analogue, **en Hongrie**, l'information des parlementaires est assurée par la publication du programme législatif du Gouvernement, qui indique les textes examinés lors de la prochaine session ordinaire et précise le ministre en charge de chaque texte. Tout nouveau Gouvernement est tenu d'informer systématiquement le Parlement à cet égard²⁸. En **Suède**, le Gouvernement communique une liste de projets de loi en septembre et en janvier, respectivement pour la première et la deuxième partie de la session parlementaire. Bien que les gouvernements irlandais, lituanien et hongrois communiquent régulièrement à ce propos, **ils ne sont pas pour autant juridiquement tenus de fournir au Parlement des informations précises sur les projets de texte à venir.**

Une pratique relativement analogue est observée en **France**, même si l'information du Parlement bien en amont du processus législatif n'est ni autant formalisée, ni non plus autant régulière. En effet, lors de la formation de son Gouvernement, le Premier ministre prononce une déclaration de politique générale et peut alors engager sa responsabilité, mais cela n'est pas systématique. En pratique, c'est souvent le Président de la République lui-même qui fixe le programme législatif des mois à venir à l'occasion d'entretiens avec la presse, en marge de certains événements, comme par exemple la

²⁵ Tel est le cas en Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie, ainsi qu'au Parlement européen.

²⁶ Art. 46 de la Constitution finlandaise.

²⁷ Art. 25 de la loi du 27 novembre 1997 sur le Gouvernement espagnol.

²⁸ Art. 38 de la loi n°36 de 2012 relative à l'Assemblée nationale de Hongrie.

fête nationale du 14 juillet ou les vœux de fin d'année.

De manière plus originale, l'Estonie prévoit une information des parlementaires à la fois plus ponctuelle et – lorsqu'elle a lieu – plus étendue. Le Gouvernement transmet au Parlement un premier texte d'intention uniquement lorsqu'une réforme législative envisagée est susceptible d'entraîner un changement majeur de la législation. Près d'un tiers des projets de loi est précédé par un texte d'intention, qui décrit le(s) problème(s) réel(s) à résoudre, les différentes solutions possibles et les impacts attendus de la nouvelle législation.

À la différence de ces systèmes, **dans un ensemble d'États²⁹, en revanche, il n'est pas prévu spécifiquement que le Gouvernement informe régulièrement le Parlement de ses activités législatives à venir.**

Au-delà de l'information régulière des activités législatives à venir par l'exécutif, les parlementaires peuvent l'interroger à ce propos lors de séances de questions au gouvernement, qui existent dans tous les parlements étudiés. Toutefois, l'exécutif n'est formellement tenu de fournir des informations exactes dans aucun de ces États, à l'exception notable de l'Irlande.

En **Irlande**, en effet, les parlementaires peuvent poser au Gouvernement des « questions sur la législation promise » lors de deux séances hebdomadaires de 30 minutes chacune. Outre ces questions orales, qui sont organisées de manière complémentaire aux traditionnelles questions du Gouvernement, des questions écrites peuvent être adressées à tout ministre sur un domaine relevant de sa compétence, y compris sur la législation à venir. Ces « questions sur la législation promise » s'inscrivent logiquement dans le processus

d'examen pré-législatif susmentionné. À cet égard, le système irlandais se distingue nettement de tous les autres systèmes en ce qui concerne les moyens de contrôle à disposition des parlementaires avant le dépôt du texte législatif *stricto sensu*. Cette particularité s'accompagne également de **l'obligation pour le Gouvernement de fournir aux députés les renseignements demandés³⁰**. En effet, si un député estime que sa question n'a pas reçu de réponse adéquate, il peut interroger l'exécutif sur les données utilisées pour réaliser l'étude d'impact, même si le Gouvernement n'est pas pour autant contraint de les publier.

²⁹ Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Chypre, Croatie, Grèce, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie, ainsi qu'au Parlement européen.

³⁰ Art. 54 du Règlement intérieur du Dáil irlandais « Un membre du Gouvernement doit, en répondant à une question posée ou à un sujet d'actualité, répondre à chaque demande d'informations qui y figure ».

De manière distincte, les autres systèmes prévoient que les parlementaires peuvent poser des questions au Gouvernement, sans que ce dernier ne soit tenu de répondre précisément à ces interrogations. **En Allemagne, en Autriche, en Finlande et en Pologne**, en particulier, le Gouvernement doit normalement répondre aux parlementaires, sans néanmoins être contraint de leur fournir des informations exactes. En **Allemagne**, le Gouvernement peut toujours refuser de fournir des informations si celles-ci touchent le cœur de la prise de décision autonome du Gouvernement (*Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung*), comme l'a affirmé en 2017 la Cour constitutionnelle fédérale³¹. En **Autriche** et en **Pologne**, si le Gouvernement doit répondre en théorie aux parlementaires, il décide toutefois de la portée de sa réponse et n'est pas tenu de fournir des informations pertinentes. En **Finlande**, la Constitution consacre simplement le droit du Parlement à recevoir du Gouvernement les informations nécessaires à l'examen législatif³².

Synthèse :

- Rares sont les États où les parlementaires peuvent se prononcer sur les projets de loi avant même qu'ils soient déposés au Parlement : en Irlande, le Parlement peut donner son avis sur la version préparatoire des projets de loi dans le cadre d'un examen dit « pré-législatif », ainsi qu'au Canada et en Finlande, où les parlementaires peuvent décider d'examiner un avant-projet de loi, même si cela est peu courant.
- Certains États prévoient que l'exécutif informe les parlementaires des projets législatifs en préparation, notamment en Bulgarie, en Croatie, en Espagne, en Finlande, en Hongrie, en Irlande et en Lituanie alors que dans nombre d'autres États, le Gouvernement n'est pas contraint d'informer régulièrement le Parlement de ses activités législatives des prochains mois.
- La plupart des États prévoient que les parlementaires peuvent poser des questions aux membres du Gouvernement, même si ce dernier n'est généralement pas tenu d'y répondre précisément.

³¹ Décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 7 novembre 2017, 2 BvE 2/11, para. 1-372.

³² Art. 47 de la Constitution finlandaise.

1.2.2 L'information des parlementaires lors de l'examen du texte de loi

Au cours de l'élaboration législative, les parlementaires ont toujours l'occasion de poser des questions au Gouvernement, en revanche peu de systèmes prévoient des règles garantissant que les assemblées soient suffisamment informées.

Dans plusieurs États, comme au **Canada** et en **Finlande**, les parlementaires peuvent poser des questions écrites au Gouvernement, qui est tenu de leur fournir une réponse écrite dans un délai relativement restreint, respectivement de 45 et 21 jours³³. Au **Portugal**, les parlementaires disposent de larges pouvoirs pour solliciter le Gouvernement : ils peuvent ainsi « demander et obtenir les éléments, informations et publications officielles qu'ils jugent utiles à l'exercice de leur mandat auprès du Gouvernement ou des organes de toute personne publique »³⁴.

En outre, de nombreux États, tels que le **Canada**, l'**Espagne**, la **Lituanie** ou la **Slovénie**, prévoient que **les ministres doivent se rendre disponibles pour être auditionnés** par les commissions. Les parlementaires peuvent les interroger sur un projet de loi en cours d'examen, y compris sur certains aspects particulièrement techniques ou complexes.

Le système français est plus original en revanche, puisqu'il s'agit du **seul État où un principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire est consacré par le juge constitutionnel**³⁵. Sur ce fondement, le Conseil constitutionnel français s'assure ainsi que le Parlement dispose d'une information suffisante au cours de ses débats. Enfin, le principe consacré dans le cadre de l'**Union européenne** est beaucoup plus général, l'article 13 § 2 TUE

se résumant à indiquer que « les institutions pratiqueront une coopération mutuelle sincère » tout au long du cycle législatif.

Dans le cadre de l'examen des textes de loi, les parlementaires peuvent généralement s'informer plus précisément sur un projet de loi en consultant l'étude d'impact qui y est consacrée.

Ainsi, dans de très nombreux États³⁶, **tout projet de loi est obligatoirement accompagné d'une étude d'impact**, cette dernière n'ayant pas toutefois de **valeur juridique particulière**. Tel est le cas notamment en **Allemagne** ou en **Autriche**, dont la Cour constitutionnelle a affirmé clairement en 2019 que les études d'impact n'avaient qu'un caractère explicatif et aucune valeur juridique³⁷. En **Lituanie**, il est toutefois reconnu que l'étude d'impact doit permettre une **prise de décision fondée sur des données probantes**. En **Estonie**, il est également bien établi que **les études d'impact ne peuvent être contestées que dans un cadre politique**, et non juridictionnel. Toute étude d'impact, dont l'objectif premier est d'informer et de mesurer les effets de la mise en œuvre d'un texte législatif, peut ainsi faire l'objet de discussions politiques sans que les parlementaires ne puissent lui associer des conséquences juridiques.

C'est d'ailleurs ce qui explique que **les systèmes prévoyant un contrôle du contenu des études d'impact sont assez rares**. En **Allemagne**, le Conseil de contrôle des normes (*Normenkontrollrat*) émet une opinion sur l'analyse d'impact d'un projet tandis qu'en **Autriche**, l'Office fédéral de gestion de la performance vérifie la qualité de ces évaluations et publie un rapport annuel soumis au Parlement. Une fonction similaire est exercée par le « Conseil de l'étude d'impact » en

³³ Art. 39 du Règlement de la Chambre des Communes du Canada et art. 25, 26 et 27 du Règlement du Parlement finlandais.

³⁴ Art. 4 du Règlement du Parlement portugais.

³⁵ Ce principe, dégagé dans le cadre de la décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005 du Conseil constitutionnel, est présenté comme une garantie nécessaire pour assurer le respect des règles énoncées à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 (« La loi est l'expression de la volonté générale ») et à l'alinéa 1^{er} de l'article 3 de la Constitution (« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants »).

³⁶ Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède.

³⁷ *Verfassungsgerichtshof*, VfSlg. 20361/2019.

Finlande et le « Conseil de la législation » en **Suède**. En **France**, la Constitution prévoit que la chambre saisie du projet de loi peut en refuser l'examen si le Gouvernement transmet une étude d'impact insuffisamment complète même si en pratique, ce n'est jamais le cas³⁸.

Au sein de quelques États, **les études d'impact peuvent prendre d'autres formes**. À **Chypre**, le ministère en charge du texte est chargé de remplir un **questionnaire d'évaluation** d'impact tandis qu'au **Portugal**, les services du Parlement rédigent une simple **note technique** pour chaque projet de loi, qui analyse les conséquences de son adoption et les coûts qu'il risque d'engendrer.

Quelle que soit la forme qu'elle revêt, toute étude d'impact consiste à évaluer **les effets de la mise en œuvre d'un texte de loi, généralement au plan économique, environnemental ou encore sociétal**. En **Espagne**, il est aussi prévu d'évaluer les impacts du texte en matière d'égalité de genre et d'égalité des chances, de charges administratives et de coûts de mise en œuvre pour l'administration³⁹. Dans d'autres États comme en **Belgique**⁴⁰ ou en **Pologne** par exemple, il s'agit également de mesurer les impacts sur le fonctionnement des pouvoirs publics. L'étude d'impact peut enfin comporter une dimension comparative, notamment en **Slovénie**, où la situation doit être mise en perspective avec trois autres États membres de l'Union européenne⁴¹, ainsi qu'en **France**. Dans ce dernier État, l'étude d'impact doit justifier en outre du recours à une nouvelle législation et préciser l'articulation du projet de texte avec le droit européen⁴².

Toutefois, dans quelques États, l'obligation d'étude d'impact ne concerne pas tous les projets de loi. Au sein des **institutions européennes**, cette obligation ne s'applique

qu'aux textes comportant des conséquences économiques, environnementales ou sociales significatives. En **Lituanie**, cette obligation ne vaut que pour les projets de loi modifiant substantiellement le droit en vigueur ou encadrant un nouveau champ juridique. De même, en **Irlande**, seuls les textes de loi entraînant des **évolutions conséquentes** et les lois de transposition des directives européennes doivent être accompagnés d'une étude d'impact. En **Croatie**, les lois de transposition ne doivent pas faire l'objet d'études d'impact, ni les lois de ratification de traités internationaux, ni les lois de délégation législative. En **Bulgarie**, l'obligation d'étude d'impact ne s'applique pas aux projets de loi constitutionnelle, budgétaire et de ratification des traités internationaux.

Les services de recherche et d'évaluation des assemblées peuvent contribuer à informer les parlementaires au cours des débats législatifs, même si cela est loin d'être systématique.

Le service de recherche le plus abouti en Europe est celui du Parlement européen. Chargé de fournir aux députés des analyses indépendantes et objectives afin de les assister dans leur travail, il peut en particulier répondre à des demandes spécifiques d'informations, d'analyses et de recherches dans le domaine des politiques européennes. Les services parlementaires de recherche sont souvent dotés de ressources humaines beaucoup moins importantes au sein des parlements nationaux des États européens⁴³, du moins lorsqu'ils existent⁴⁴.

³⁸ Art. 39 de la Constitution française.

³⁹ Art. 26 de la loi 50/1997 du 27 novembre 1997.

⁴⁰ Loi du 15 décembre 2013 relative à la simplification administrative.

⁴¹ Art. 115 du Règlement de l'Assemblée nationale de Slovénie.

⁴² Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009.

⁴³ Il existe un service de recherche dédié à l'information des parlementaires dans les États suivants : Autriche, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Pologne, Portugal, Slovénie et Suède.

⁴⁴ Il n'existe pas de service de recherche dédié spécifiquement à l'information des parlementaires dans les États suivants : Canada, Chypre, Belgique, France, Lettonie, Lituanie et Slovaquie.

Dans certains parlements, le service de documentation et de recherche publie un dossier analytique sur chaque texte de loi, comme c'est le cas notamment en **Espagne** et en **Irlande**, ou alors uniquement sur demande, comme par exemple en **Autriche** et en **Finlande**⁴⁵. Quelle que soit sa dénomination précise, **ce service de recherche est chargé de fournir des conseils scientifiques ainsi que des informations objectives et impartiales aux parlementaires**, en particulier dans le cadre de l'élaboration législative, ce qui est le cas en **Estonie**, en **Hongrie**, au **Portugal** et en **Slovénie**. En revanche, en **Pologne**, le service parlementaire de recherche n'est pas chargé d'assister les parlementaires dans la rédaction de textes législatifs.

À l'instar du Conseil de contrôle des normes en **Allemagne**⁴⁶, chargé de donner son avis sur l'évaluation ministérielle des coûts engendrés par le projet de loi pour les citoyens, le service de recherche du Parlement européen peut aussi fournir aux commissions parlementaires des **évaluations d'impact *ex-ante* et *ex-post***. A cet égard, l'unité d'évaluation d'impact *ex-ante* procède à l'évaluation de la qualité de chaque étude d'impact des projets législatifs de la Commission européenne⁴⁷.

Toutefois, au sein des assemblées, il n'existe pas toujours de service de recherche interne spécifiquement dédié à ces missions d'information des parlementaires. À titre d'exemple, à **Chypre**, en **Belgique**, en **Lettonie**, en **Lituanie** et en **Slovaquie**, seul le service juridique de l'assemblée peut assister les

parlementaires, mais son rôle se limite à apporter une expertise juridique du projet de texte⁴⁸. Au **Canada**, seule la bibliothèque du Parlement fournit des informations et analyses objectives sur les textes législatifs, tandis que le bureau du directeur parlementaire du budget fournit des analyses économiques et financières dans la perspective d'améliorer la qualité des débats parlementaires et de promouvoir la transparence et la responsabilité budgétaire. De manière notable, en **France**, les assemblées ne sont pas dotées d'un service de recherche : plusieurs structures internes au Parlement participent bien à une meilleure information des parlementaires⁴⁹, mais celles-ci se composent essentiellement de parlementaires élus et non pas d'agents publics spécialisés.

⁴⁵ En Autriche, le service juridique, législatif et de recherche comprend un Office du budget, ce service étant amené à assister les députés dans la rédaction des textes de loi uniquement si le président du *Nationalrat* en fait la demande. En Finlande, le service de recherche du Parlement ne produit pas des analyses supplémentaires de son propre chef, mais seulement lorsque la demande lui en est faite.

⁴⁶ Outre le Conseil de contrôle des normes, le Bundestag peut solliciter l'Office d'évaluation technologique ou encore le Conseil parlementaire consultatif sur le développement durable, qui rendent des avis sur les textes législatifs qui ressortent de leurs compétences.

⁴⁷ Cette unité du Parlement européen peut ainsi vérifier certains critères et déceler les faiblesses méthodologiques fondamentales de l'analyse d'impact produite par la Commission européenne. Elle peut en outre procéder à des études d'impact d'amendements prévoyant une modification substantielle.

⁴⁸ Ainsi, en Lituanie, la fonction principale du département juridique du bureau de l'assemblée est de s'exprimer sur la conformité du texte avec la Constitution et le respect des règles techniques d'élaboration des lois, comme le précise l'article 136 de son Règlement intérieur.

⁴⁹ Tel est le cas des missions d'information ainsi que de la mission d'évaluation et de contrôle, qui évaluent les résultats de certaines politiques publiques, de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale ou encore du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

S'il apparaît finalement qu'une loi a été adoptée sur la base de données non vérifiées voire erronées, en dépit des moyens d'information mis à disposition des parlementaires au sein de nombreux États, il n'est néanmoins pas possible de contester la validité juridique du texte en question.

Autrement dit, tant qu'un texte de loi respecte les dispositions législatives et constitutionnelles, son contenu ne peut pas être remis en question au plan juridictionnel. Il est ainsi largement établi que le contrôle de constitutionnalité des lois est de nature strictement juridique et peut donc seulement conduire à censurer les dispositions législatives contraires à la Constitution.

Partant, le juge constitutionnel n'intègre pas le contenu de l'étude d'impact dans son contrôle. Il n'en demeure pas moins que dans les systèmes où elles sont prévues, les études d'impact incomplètes ou erronées peuvent tout à fait être critiquées par les parlementaires, qui peuvent **les remettre en cause au plan politique**. Les parlementaires peuvent demander des comptes à ce propos aux ministres ou encore, une commission peut se réunir pour discuter des données, auditionner des témoins et enquêter sur les raisons pour lesquelles les informations étaient erronées.

Synthèse :

- L'information des parlementaires au cours de l'élaboration législative peut passer non seulement par des questions orales au Gouvernement mais aussi par des questions écrites. Il est aussi possible d'interroger directement un ministre en commission, ce qui est le cas dans la plupart des États.
- L'étude d'impact est un autre moyen souvent déployé pour permettre aux parlementaires de s'informer plus précisément sur un projet législatif en discussion. Il n'en reste pas moins que le contrôle sur le contenu de l'étude d'impact est rare, celle-ci n'ayant dans tous les cas aucune valeur juridique particulière.
- De manière générale, de nombreux parlements peuvent profiter d'un service de recherche interne pour s'informer davantage sur un texte législatif en cours d'examen et recueillir, le cas échéant, un avis scientifique sur la réforme envisagée.
- En dépit de ces moyens d'information, aucune règle ne garantit que le Parlement soit suffisamment bien informé au cours de ses débats, sinon peut-être en France, où un principe de clarté et de sincérité du débat parlementaire est consacré. A cet égard, le fait qu'une loi soit adoptée sur la base d'informations erronées n'a pas de conséquence juridique sur le texte, qui peut, par contre, être remis en cause d'un point de vue politique.

1.2.3 L'évaluation de la loi après l'adoption du texte de loi

Enfin, au stade de leur mise en œuvre, les textes législatifs peuvent faire l'objet d'une évaluation. Cependant, peu de systèmes prévoient qu'une telle évaluation *ex post* puisse conduire à remettre en cause spécifiquement des données scientifiques sur lesquelles la loi s'était fondée.

Parmi les rares pays au sein desquels une évaluation *ex post* peut établir que **des données scientifiques erronées ont été utilisées dans le cadre de l'adoption du texte** figurent le **Canada, la Hongrie, l'Irlande, la Lituanie et la Pologne**. Dans cette hypothèse, un projet de loi peut être adopté pour modifier ou abroger le texte législatif concerné, même si cette décision n'est pas juridiquement contrainte et ne relève, en réalité, que d'un choix de nature politique.

En **Autriche**, toute loi d'origine gouvernementale doit être évaluée par le ministère initialement en charge du texte, de même qu'en **Irlande**, en **Hongrie** et en **Grèce**. Toutefois, cette obligation n'est pas toujours respectée en pratique et le niveau de détail des rapports d'évaluation est très variable. En **Belgique**, cette tâche revient au comité parlementaire chargé du suivi législatif, compétent pour examiner « au regard des critères d'efficacité, de proportionnalité, de transparence et de cohérence, les requêtes dénonçant les difficultés d'application des lois »⁵⁰. Ce comité peut publier un rapport pour souligner les problèmes importants de mise en œuvre d'une loi, dès lors que celle-ci est en vigueur depuis au moins trois ans. En **Bulgarie**, l'évaluation de l'application de la loi est assurée par le centre national des études parlementaires dans les cinq premières années suivant son entrée en vigueur. En **Suède**, l'évaluation *ex-*

post est une mission confiée aux commissions parlementaires, qui sont assistées par le secrétariat de l'évaluation et de la recherche. De manière analogue, au **Parlement européen**, les commissions produisent souvent des rapports sur l'application des lois et sont épaulées dans cette mission par le service administratif chargé de l'évaluation *ex-post*.

En **Allemagne** et au **Canada**, une évaluation *ex-post* n'intervient que si des clauses d'évaluation du texte législatif le prévoient⁵¹, tandis que dans d'autres États, un rapport sur la mise en œuvre d'une loi n'est requis que dans des cas bien particuliers. En **Estonie**, par exemple, il n'est obligatoire de prévoir une évaluation d'impact *ex-post* que si la loi emporte des conséquences importantes, même si en réalité, rares sont les évaluations à avoir été menées. En **Slovénie**, une telle évaluation n'est obligatoire que pour une loi adoptée à l'issue d'une procédure d'urgence, auquel cas celle-ci doit être produite après deux ans d'application.

Synthèse :

- Les parlementaires exercent souvent une fonction très limitée à l'issue de l'adoption d'une loi, en particulier dans le cadre de l'évaluation de sa mise en œuvre. Seuls quelques États prévoient une évaluation *ex-post* obligatoire de tous les textes législatifs et celle-ci est le plus souvent assurée par les ministres au sein du Gouvernement, et non par les parlementaires eux-mêmes.
- À cette occasion, il est possible de remettre en cause des données scientifiques erronées qui avaient été employées lors de l'élaboration de la loi, du moins dans certains États. Pour autant, cette remise en cause n'a pas de conséquence juridique directe. Il appartient en effet toujours au législateur de modifier ou d'abroger en conséquence la loi en question, ce qui relève d'un choix de nature politique.

⁵⁰ Art. 7 de la loi du 25 avril 2007 instaurant un Comité parlementaire chargé du suivi législatif.

⁵¹ Tel est le cas des articles 99 et 99.1 de la loi sur l'accès à l'information, qui prévoient un examen parlementaire de son application tous les 5 ans.

2 LES RÈGLES D'ÉTHIQUE ET DE DÉONTOLOGIE SUSCEPTIBLES DE GARANTIR LA VÉRACITÉ DES DONNÉES FACTUELLES AU FONDEMENT D'UNE LOI

L'exigence d'exemplarité qui pèse de plus en plus sur les responsables politiques et celle de la transparence de leurs décisions⁵² amènent à s'interroger, au côté des moyens politiques et juridiques, sur les règles d'ordre éthique et déontologique qui impliqueraient une vérification par ces responsables de la véracité des données au fondement d'une loi. Dès à présent, il importe toutefois de souligner que **l'essentiel des règles d'éthique et de déontologie n'ont pas été conçues dans la perspective de répondre à un problème lié aux données factuelles au fondement d'une loi.**

2.1 ETAT DES LIEUX AU LUXEMBOURG

Dans sa demande de note de recherche adressée à la Cellule scientifique, la députée requérante formule plusieurs questions liées aux règles éthiques et déontologiques auxquelles sont soumis les membres du Gouvernement et de la Chambre des Députés. D'une part, « quelle est la conséquence légale du non-respect du devoir des membres du Gouvernement "de donner des informations précises et véridiques et corriger à la première occasion toute erreur éventuelle commise par inadvertance" »⁵³ ? D'autre part, « un Ministre peut-il être lié par une promesse orale faite [à un bourgmestre et ses administrés et celle-ci peut-elle être] compatible avec le caractère objectif et impartial [de ses] décisions au regard du Code de déontologie pour les membres du Gouvernement ? ».

La présentation du corpus de règles éthiques et déontologiques, s'appliquant respectivement aux ministres et fonctionnaires (2.1.1) et aux

Afin de répondre au mieux aux questions soumises à la Cellule scientifique à ce sujet, il convient d'abord de présenter les règles éthiques et déontologiques applicables aux membres du Gouvernement et de la Chambre des Députés au Luxembourg (2.1), avant de préciser cet encadrement juridique dans le cadre de systèmes étrangers, y compris lorsqu'il porte spécifiquement sur la garantie de la véracité des données factuelles au fondement d'une loi (2.2).

députés (2.1.2), permettra de répondre à ces questions. D'emblée, il convient de préciser que les dispositions auxquelles renvoie la députée requérante n'étaient déjà plus applicables au moment de la rédaction de sa demande de recherche. Le cadre éthique et déontologique a en effet évolué récemment au Luxembourg, notamment à la suite des recommandations du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe, le GRECO.

2.1.1 Quelles sont les règles d'éthique et de déontologie encadrant l'action du pouvoir exécutif ?

a) Présentation des règles

Les normes d'éthique et de déontologie applicables aux membres du Gouvernement figurent aux annexes D et F du [Règlement interne du Gouvernement](#)⁵⁴, qui concernent respectivement les membres du Gouvernement,

⁵² À cet égard, voir le numéro 28 de la revue *Jus Politicum*, de juillet 2022 consacré à « L'exemplarité des gouvernants ».

⁵³ Ce devoir « de donner des informations précises et véridiques et corriger à la première occasion toute erreur éventuelle commise par inadvertance », cité par la requérante dans le formulaire de recherche à l'origine de cette note scientifique, est extrait de l'article 2.2 du [Code de déontologie des membres du Gouvernement de 2014](#).

⁵⁴ Code de déontologie des membres du Gouvernement, annexe D et Code de déontologie des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, annexe F du [Règlement interne du Gouvernement](#), *Mémorial A* n°779 du 28 novembre 2023.

d'une part (ci-après « Code de déontologie des membres du Gouvernement ») et les conseillers qui y sont adjoints, d'autre part (ci-après « Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement »).

A l'origine, seuls les membres du Gouvernement étaient soumis à des règles déontologiques qui figuraient dans le [Code de déontologie pour les membres du Gouvernement](#), adopté en 2014 (ci-après « Code de 2014 »)⁵⁵. Dans un rapport d'évaluation de 2018, le GRECO a notamment recommandé au Grand-Duché de Luxembourg d'adopter des règles applicables également aux hauts fonctionnaires et relatives à leurs modalités de recrutements, de façon à endiguer les risques de conflits d'intérêts liés à des activités professionnelles antérieures exercées dans le secteur privé⁵⁶.

Plus largement, à travers un ensemble de recommandations⁵⁷, le GRECO a encouragé le Luxembourg à :

- déterminer des **mécanismes internes de promotion et de sensibilisation** aux questions relatives à l'éthique et la déontologie.
- inscrire dans la loi le **principe de transparence des documents détenus par les autorités publiques**.
- adopter des règles plus détaillées concernant la tenue d'un **registre des entrevues avec des groupements d'intérêts**.
- étendre les **obligations de déclaration des ministres** pour couvrir aussi leurs biens immobiliers de placement et de

rendement, ainsi que leurs dettes significatives.

- prévoir des **procédures judiciaires de poursuite des ministres** du ressort du juge judiciaire.
- prévoir des **dispositifs plus efficaces de surveillance et de sanction** des règles déontologiques.

En conséquence, le Code de déontologie de 2014 a été remplacé par de nouvelles règles déontologiques, entrées en vigueur le 1^{er} mai 2022⁵⁸ et intégrées par la suite au Règlement intérieur du Gouvernement, dont la nouvelle mouture a été publiée le 28 novembre 2023.

Sans en détailler la substance, le Code de déontologie des membres du Gouvernement en vigueur définit **les principes déontologiques** qui encadrent leurs fonctions. Ces dernières doivent s'exercer « **dans un esprit d'intégrité, de désintéressement, de transparence, de diligence, d'honnêteté, de responsabilité et d'impartialité** »⁵⁹. Les deux codes actuellement applicables n'apportent en revanche aucune précision relatives des relations entre l'exécutif et le Parlement, contrairement au [Code de déontologie de 2014](#).

⁵⁵ [Code de déontologie pour les membres du Gouvernement](#), *Mémorial A* n°25 du 28 février 2014.

⁵⁶ GRECO, « [Rapport d'évaluation : Luxembourg](#) ». cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, 27 juin 2018, p. 53.

⁵⁷ Le GRECO élabore des rapports d'évaluation des mesures prises pour lutter contre la corruption et assurer l'intégrité des processus de décisions politiques. Il peut, à ce titre, formuler des recommandations de mesures à adopter ou à ajuster aux États soumis à l'évaluation. GRECO, « [Rapport d'évaluation : Luxembourg](#) », *op. cit.*, 27 juin 2018 ; GRECO, « [Rapport de conformité : Luxembourg](#) », cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, 6 novembre 2020 ; GRECO, « [Deuxième rapport de conformité : Luxembourg](#) », cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif et des services répressifs), 8 décembre 2022.

⁵⁸ [Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement](#), *Mémorial A*, n°133 du 24 mars 2022, et [arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement](#), *Mémorial A*, n°134 du 24 mars 2022.

⁵⁹ Art. 1^{er} du Code de déontologie des membres du Gouvernement, annexe D du [Règlement interne du Gouvernement](#)

À cet égard, il importe en effet de rappeler que les articles 2.1 et 2.2 du Code de 2014 prévoyaient que « **les membres du Gouvernement ont le devoir de rendre compte au Parlement** » et que « **dans ce contexte, [ceux-ci] doivent donner des informations précises et véridiques et corriger à la première occasion toute erreur éventuelle commise par inadvertance** ». L'article 2.3 du Code de déontologie de 2014 précisait en outre que « les membres du Gouvernement veilleront à instruire les fonctionnaires qui interviennent sous leur responsabilité ou en leur nom devant les Commissions parlementaires, à fournir **des informations précises, véridiques et aussi complètes que possible** ».

Désormais, aucun des deux codes de déontologie actuellement en vigueur ne contraint explicitement les membres du Gouvernement et les conseillers adjoints de fournir des informations dont la véracité et le bien-fondé sont vérifiés.

Au-delà des principes, les deux codes de déontologie en vigueur prévoient **des obligations de déclaration** du patrimoine ainsi que des activités professionnelles antérieures, en ce qui concerne les conseillers⁶⁰. Ils encouragent l'émergence d'une **culture de l'éthique et de la déontologie par la mise en place de formations**, dont certaines sont obligatoires durant le mandat des ministres et durant les fonctions des conseillers adjoints⁶¹. Les règles déontologiques prévoient également **la tenue d'un registre des entrevues avec les représentants d'intérêts ou avec des tiers ayant pour objectif d'influencer les activités législatives ainsi que les autres activités du Gouvernement**⁶². Les informations du registre

font l'objet d'une publication, avec en particulier « une description sommaire de la position défendue par les représentants d'intérêts et les tiers par rapport aux activités législatives ou réglementaires »⁶³. Les deux codes consacrent également des règles encadrant la réception de cadeaux et autres offres d'hospitalité⁶⁴.

⁶⁰ Section 2 du Code de déontologie des membres du Gouvernement et section 1^{ère} du Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement.

⁶¹ Section 3 du Code de déontologie des membres du Gouvernement et section 2 du Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement.

⁶² Section 5 du Code de déontologie des membres du Gouvernement et section 4 du Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement.

⁶³ Art. 5 (4) 5^o du Code de déontologie des membres du Gouvernement.

⁶⁴ Section 6 du Code de déontologie des membres du Gouvernement et section 5 du Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement.

Un bourgmestre pourrait-il être qualifié de « représentant d'intérêts » s'il intervenait auprès d'un ministre pour défendre les intérêts de sa commune ?⁶⁵

Selon l'article 5 (2) 1° du Code de déontologie des membres du Gouvernement, la notion de « représentants d'intérêts » renvoie à « toute personne qui déclare agir :

- soit dans l'intérêt d'autrui qui l'a mandatée contre rémunération ;
- soit dans l'intérêt d'autrui s'adonnant à une activité économique et qui l'a mandatée contre rémunération ;
- soit dans l'intérêt d'une association, d'un syndicat professionnel, d'une chambre professionnelle, d'une organisation non gouvernementale, d'un groupe de réflexion, d'un organisme de recherche, d'une institution universitaire, d'une communauté religieuse, **d'une commune ou entité publique exerçant son activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé ».**

Un bourgmestre qui intervient pour défendre le projet d'un contournement routier ne pourrait souscrire à la définition prévue par l'article 5 (2) 1° du Code de déontologie des membres du Gouvernement, son intervention trouvant son fondement dans l'intérêt général de sa commune et ne concernant pas une « activité dans un secteur concurrentiel conformément aux règles de droit privé ». Par conséquent, **il ne peut pas être qualifié de « représentant d'intérêts »** susceptible d'influencer l'activité législative d'un membre du Gouvernement.

Enfin, les deux codes de déontologie instituent un **Comité d'éthique, chargé de contrôler l'application des règles d'éthique et de déontologie**. Il peut réaliser des **contrôles d'office** mais il peut aussi être saisi pour **conseil** par les intéressés eux-mêmes, qu'il s'agisse de membres du Gouvernement ou de conseillers adjoints. Il assure également auprès d'eux des

formations de **sensibilisation à la déontologie**. Le Comité rend **des avis publics** et informe le Premier Ministre par écrit lorsqu'il n'a pas été mis fin à un manquement définitif constaté.

b) Les sanctions

Les deux codes de déontologie des membres du Gouvernement et des conseillers adjoints au Gouvernement ne prévoient pas explicitement de sanctions.

L'article 27 (2) du Code de déontologie des membres du Gouvernement dispose ainsi : « Tout manquement constaté est signalé au membre du Gouvernement concerné. Un délai approprié lui est accordé pour y remédier. Si les manquements persistent au-delà du délai imparti, un communiqué relatant les manquements est publié sur le site internet du Gouvernement ».

Pour les ministres, les sanctions peuvent découler des possibilités qu'offre la Constitution luxembourgeoise de mettre en accusation un membre du Gouvernement. Dans ses dernières recommandations de 2022, le GRECO insistait sur l'importance de prévoir un mécanisme de sanction crédible ainsi que des poursuites des ministres par les juridictions judiciaires en cas de manquement⁶⁶. Les autorités luxembourgeoises avaient alors signalé l'introduction, dans la proposition de révision constitutionnelle, de dispositions relatives à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Désormais, cette possibilité figure à l'article 94 (3) de la Constitution.

Pour les conseillers, des sanctions disciplinaires sont possibles sur la base de l'article 56 de la [loi relative au statut général des fonctionnaires de l'État](#)⁶⁷, auquel renvoie simplement l'article 13 (2)

⁶⁵ Une telle question apparaît justifiée dans la mesure où la députée requérante, dans son courrier (non public) adressé au Président de la Chambre des Députés, joint au formulaire de recherche à l'origine de cette note scientifique, fait mention d'un certain « lobbyisme » qu'aurait exercé le député-maire de la commune de Bascharage auprès du ministre de la Mobilité et des Travaux publics.

⁶⁶ GRECO, « [Deuxième rapport de conformité : Luxembourg](#) », *op. cit.*, p. 13 (point 68).

⁶⁷ [Loi modifiée du 16 avril 1979](#) fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, *Mémorial A* n°3 du 17 avril 1979.

du Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement⁶⁸.

2.1.2 Quelles sont les règles d'éthique et de déontologie encadrant l'action du pouvoir législatif ?

a) Présentation des règles

La Chambre des Députés est dotée d'un « **Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts** » qui figure en annexe 1 du [Règlement intérieur de la Chambre des Députés](#) (ci-après « Code de conduite »). Aucun autre texte ne régit l'éthique et la déontologie du député au cours de son mandat⁶⁹.

À l'instar de nombreux autres codes de déontologie, l'article 1^{er} du Code de conduite dresse la liste des principes directeurs qui encadrent l'exercice du mandat des députés, à savoir « le désintéressement, l'intégrité, la transparence, la diligence, l'honnêteté, la responsabilité et le respect de la réputation de la Chambre des Députés ». Il y est également précisé que leur mandat doit être exercé « uniquement dans l'intérêt général ». Cette précision fait d'ailleurs écho à l'article 62 al. 2 de la Constitution, en vertu duquel « les députés votent sans en référer à leurs commettants et ne peuvent avoir en vue que l'intérêt général ».

Au-delà de l'affirmation de ces principes, le Code de conduite des députés luxembourgeois prévoit une obligation de probité et d'indépendance⁷⁰ et pose les modalités de conduite en cas de conflit d'intérêts, défini comme « un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice » des fonctions du député⁷¹. Le Code de conduite crée une obligation de déclaration des intérêts

financiers des députés⁷², la tenue d'un « registre de transparence » permettant d'informer des contacts établis par les députés, qui doivent en faire mention lors des débats en commission parlementaire dès lors que l'un de leurs contacts est « susceptible d'avoir un impact direct sur un texte législatif en discussion »⁷³. Enfin, le Code de conduite encadre la réception de cadeaux et autres avantages similaires⁷⁴.

Le Code de conduite des députés luxembourgeois ne prévoit aucune recommandation adressée aux députés en vue de s'assurer que les données sur la base desquelles se fonde un projet de loi soient vérifiées et non erronées.

L'article 7 du Code de conduite prévoit l'instauration d'un **Comité consultatif constitué de trois personnalités extérieures à la Chambre** nommés par le Bureau au début de chaque législature, après consultation des groupes et sensibilités politiques. Le rôle du Comité est d'offrir **un conseil confidentiel à propos de l'interprétation des obligations découlant pour les députés du Code de conduite**. Sur saisine du Président, le Comité a la charge **d'examiner les cas allégués de violation** de ces obligations.

⁶⁸ Selon l'article 13 du Code de déontologie des conseillers adjoints au Gouvernement, « tout manquement constaté est signalé au conseiller concerné. Un délai approprié lui est accordé pour y remédier. Si les manquements persistent au-delà du délai imparti, le comité d'éthique informe le Premier ministre par écrit. Le Premier ministre en informe le ministre du ressort qui procède conformément à l'article 56 de la [loi modifiée du 16 avril 1979](#) fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ».

⁶⁹ Un *Guide pratique en matière de déontologie et de transparence* est mis à disposition des députés et des membres de l'administration parlementaire, en interne. Il offre une série d'illustrations pratiques des obligations issues du Code de conduite.

⁷⁰ Art. 2 du Code de conduite.

⁷¹ Art. 3 du Code de conduite.

⁷² Art. 4 du Code de conduite. L'article 178bis du Règlement intérieur de la Chambre définit les modalités de la tenue du registre et les informations qui doivent y figurer.

⁷³ Art. 5 (3) du Code de conduite.

⁷⁴ Art. 6 du Code de conduite.

b) Les sanctions

En cas de violation du Code de conduite des députés, **l'article 8** prévoit que le Comité consultatif examine les circonstances de l'infraction alléguée et entend le député concerné, avant d'adresser une recommandation de décision à la Conférence des Présidents. Cette dernière auditionne alors le député et adopte ensuite une **décision motivée, fixant la sanction en fonction de la gravité de la violation constatée.**

La sanction adoptée peut être **un avertissement** ou une des sanctions prévues par l'article 56 du Règlement :

- **blâme** ;
- **blâme avec exclusion temporaire** (pour une durée de 2 à 30 jours) ;
- **suspension d'un ou plusieurs mandats** que le député exerce au sein de la Chambre, **interdiction d'être nommé rapporteur, interdiction de participer à une délégation officielle de la Chambre ou encore limitation du droit d'accès aux documents et aux informations confidentiels** (pour une durée maximale de 6 mois) ;
- **privation d'une partie de l'indemnité parlementaire** (pour une durée maximale de 2 mois) ;
- **perte du titre de député honoraire** (à l'égard des anciens députés).

Le député sanctionné peut déposer un **recours interne** auprès de la sous-commission du Bureau de la Chambre, en vertu de l'article 57**bis** du Règlement, dans un délai de trois jours à partir de la notification de la sanction prononcée par la Conférence des Présidents.

Si les faits reprochés au député sont susceptibles de constituer **des infractions au Code pénal, le dossier est soumis au procureur d'État**, conformément à l'article 23 du Code de procédure pénale⁷⁵.

⁷⁵ L'article 8 (10) du Code de conduite renvoie encore au « Code d'instruction criminelle » alors que celui-ci s'intitule désormais « Code de procédure pénale ».

2.2 ÉTAT DES LIEUX COMPARATIF⁷⁶

La déontologie se compose de principes – l'indépendance, l'impartialité, l'objectivité, la loyauté et la dignité – « chargés de connotations morales qui dirigent la conduite des gouvernants en sollicitant leur conscience »⁷⁷. Qualifiée de « constitution morale », la déontologie concerne directement les responsables politiques, qui font l'objet d'une responsabilisation individuelle, plutôt qu'elle ne vise les institutions⁷⁸.

2.2.1 Éthique et déontologie des membres du Gouvernement

Au sein d'une majorité d'États, les ministres sont soumis à des règles de bonne conduite éthiques et déontologiques : ces règles sont développées soit dans un texte dédié dont le champ d'application est limité aux seuls membres du Gouvernement, soit dans un texte à portée plus générale.

C'est ainsi qu'en Roumanie, en Belgique et au Portugal, il existe un code de déontologie destiné spécifiquement aux membres du Gouvernement. Dans ces deux derniers États, le code de déontologie a été établi, respectivement, par la circulaire ministérielle du 20 juin 2023 et par la résolution n°42/2022 du Conseil des ministres. Ces deux textes récents témoignent du **développement important, ces dernières années, du droit de la déontologie politique dans de nombreux États, à l'instar du Luxembourg.** En **Belgique**, le code de déontologie détermine les principes éthiques fondamentaux et les règles de conduite des membres du Gouvernement, tandis qu'au **Portugal**, le code de déontologie définit le conflit d'intérêt à son article 6, comme la situation où des « membres du Gouvernement se trouvent

Le tour d'horizon qu'offre l'analyse comparée conforte cette conception de la déontologie en matière politique, qu'il s'agisse des règles encadrant l'action du pouvoir exécutif (2.2.1) ou de celles encadrant l'action du pouvoir législatif (2.2.2).

dans une situation où il est raisonnablement possible d'avoir des doutes sérieux sur l'impartialité de leur conduite ou de leur décision ». De même, à **Chypre**, une **charte de déontologie, dédiée là aussi exclusivement aux ministres**, a été adoptée en 2018. Cette charte doit être signée par les membres du Gouvernement lors de leur nomination. Ils s'engagent ainsi à respecter les obligations d'impartialité et d'intégrité, de même qu'à déclarer les cadeaux d'une valeur supérieure à 150 euros. L'adoption d'un code d'éthique plus complet est actuellement à l'étude, à la suite de récentes recommandations du GRECO adressées à l'État chypriote.

Le champ d'application de ce type de code, loin de se limiter aux ministres, est encore plus large dans certains États. Les règles déontologiques sont alors issues de textes destinés non seulement aux membres du Gouvernement, mais aussi à **d'autres titulaires de charges publiques**, tels que les parlementaires ou encore les agents administratifs. C'est ainsi que les activités des membres du Gouvernement sont encadrées par un **code de conduite des fonctionnaires** en **Croatie**, en **Estonie**, en **Irlande** et en **Espagne**. Dans ce dernier cas, le code de conduite est précisément exposé à partir de l'article 52 du décret-loi du 30 octobre 2015 réglementant la conduite des employés

⁷⁶ Pour rappel, la présente analyse est fondée sur les réponses des services de recherche des parlements étrangers apportées au questionnaire n° 5536 intitulé « *Impact Assessments and Ethics* » dans le cadre du Centre européen pour la recherche et documentation parlementaires.

⁷⁷ Jean-François Kerléo, « Déontologie et exemplarité », *Jus Politicum*, n°28, 2022, pp. 143-167.

⁷⁸ *Ibidem*.

publics⁷⁹. En **Irlande**, le code affirme que les titulaires de fonctions publiques doivent agir « à tout moment pour promouvoir le bien commun, de manière équitable et impartiale » et précise que « l'intérêt public doit toujours prévaloir sur l'intérêt de l'individu ». Le champ d'application du code de conduite que doivent respecter les ministres est plus restreint en **Grèce** et en **Lituanie**, puisqu'ils visent, respectivement, « le Gouvernement, les organes gouvernants et l'administration publique centrale » et « les responsables politiques de l'État »⁸⁰.

Certains États ne connaissent pas de codes spécifiques et les règles déontologiques sont intégrées à des textes juridiques encadrant les activités gouvernementales. En **Allemagne**, l'article 66 de la Loi fondamentale indique que les membres du Gouvernement ne peuvent exercer des fonctions salariées ou s'engager dans une activité professionnelle, tandis que l'article 5 de la loi relative aux ministres fédéraux (*Bundesministergesetz*) précise qu'ils ne peuvent exercer aucune fonction honorifique publique durant leur mandat et qu'ils doivent informer le Gouvernement des cadeaux qu'ils reçoivent dans le cadre de leur fonction. Au **Canada**, la loi sur les conflits d'intérêts de 2006 régit notamment la conduite des membres du conseil des ministres et les secrétaires parlementaires. En **Suède**, le chapitre 7 du *Politician's Handbook* est consacré aux questions d'éthique et traite notamment des questions relatives aux éventuels emplois

accessoires, aux conflits d'intérêts ou encore à la réception de cadeaux.

À la différence de l'ensemble de ces États, **de nombreux systèmes n'envisagent pas de texte particulier pour encadrer précisément l'action des membres du Gouvernement en matière éthique et déontologique**⁸¹. En **Finlande** et en **France**, les conduites éthiques ou déontologiques inappropriées des ministres ne peuvent être prises en charge que par l'intermédiaire de la responsabilité politique ou de la responsabilité pénale⁸². Selon l'article 116 de la Constitution finlandaise, la responsabilité juridique d'un ministre ne peut être engagée qu'en cas de « conduite clairement illégale dans l'exercice de ses fonctions », tandis qu'en vertu de l'article 68-1 de la Constitution française, « les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils sont commis ».

⁷⁹ L'article 52 du décret-loi du 30 octobre 2015 indique en particulier que « les agents publics accomplissent avec diligence les tâches qui leur sont confiées et veillent à l'intérêt général dans le respect de la Constitution et du reste de l'ordre juridique, et agissent conformément aux principes suivants : objectivité, intégrité, neutralité, responsabilité, impartialité, confidentialité, dévouement au service public, transparence, exemplarité, austérité, accessibilité, efficacité, honnêteté, promotion du cadre culturel et environnemental, et respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui inspirent le code de conduite des agents publics configuré par les principes éthiques et de conduite réglementés dans les articles suivants ».

⁸⁰ En Grèce, les articles 71 à 73 de la loi 4622/2019 détaillent les règles relatives aux conflits d'intérêts, lorsqu'il s'agit de membres du Gouvernement, de sous-secrétaires et d'autres fonctionnaires politiques, ainsi que les secrétaires généraux et spéciaux, les coordinateurs des administrations décentralisées, les présidents des autorités indépendantes et les cadres supérieurs du secteur public.

⁸¹ Autriche, Bulgarie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Pologne, Slovaquie et Slovénie.

⁸² En France, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, créée par la loi relative à la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013 et chargée de contrôler et publier les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de responsables publics, peut simplement être consultée par ces derniers à propos de questions de déontologie et de conflits d'intérêts dans le cadre de leur fonction. En outre, la création d'un poste de déontologue du Gouvernement, proposée par l'Observatoire de l'éthique publique (OEP) en 2019 à la suite de « l'affaire » de Ruy, n'a pas encore été suivie d'effet. Voir : René Dosière, Matthieu Caron, Jean-François Kerléo et Raphaël Maurel, « Pour l'institution d'un déontologue du Gouvernement », Note n°25 de l'OEP, mai 2022.

Parmi les États assurant un encadrement éthique et déontologique des activités gouvernementales, **aucun ne fait peser explicitement sur les ministres une obligation de fournir aux parlementaires des informations vérifiées et non erronées** au cours de l'examen des textes législatifs.

La question de la véracité des informations communiquées au Parlement n'est abordée qu'au sein de rares États, où les membres du Gouvernement ne sont pas directement visés. À **Chypre**, les règles relatives à la communication d'informations au Parlement relèvent non pas de la charte déontologique, mais de l'article 4 de la loi 21/1985 sur la présentation de preuves et d'informations au Parlement. Cette disposition prévoit que, lorsqu'ils sont sollicités, les services publics, les fonctionnaires indépendants de la République, les agents publics et les particuliers doivent présenter **des preuves véridiques et divulguer toutes les informations dont ils disposent sur le sujet en question**. En **Estonie**, le code de déontologie encourage tous les fonctionnaires à présenter **des informations vérifiées de manière transparente, sans non plus faire mention des membres du Gouvernement**.

En pratique, au sein de tous les systèmes, un ministre qui fournirait des informations non vérifiées est potentiellement susceptible de perdre la confiance du Parlement et d'être contraint à démissionner. Autrement dit, **la communication d'informations erronées par le Gouvernement peut simplement engager sa responsabilité politique**.

Dans les États où les ministres font l'objet d'un encadrement déontologique et éthique, il n'existe généralement pas de sanction spécifique en cas de non-respect **de ces règles de bonne conduite**. Dans une majorité de systèmes, ces règles consistent en effet en un simple engagement moral pris par le Gouvernement. Des sanctions ne sont donc décidées qu'en cas d'infractions de nature pénale ou fiscale, qui dépassent alors le seul cadre éthique et déontologique.

Au Canada, toutefois, le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut imposer des pénalités de 500 \$ maximum en cas du non-respect de certaines exigences déclaratives de la loi sur les conflits d'intérêts, comme par exemple les déclarations publiques de cadeaux et de récusations. Lorsqu'une sanction est prise, celle-ci doit être publiée au registre public par le commissaire en précisant le nom de la personne sanctionnée et le montant de la pénalité. De même, en **Grèce**, le comité d'éthique établi par la loi 4622/2019 peut proposer des sanctions dans un rapport transmis au président de l'Autorité nationale pour la transparence, qui peut notamment prendre une amende pouvant atteindre le double de la rémunération totale du ministre au cours de son mandat.

Sans prévoir de sanctions, un dispositif spécifique est parfois envisagé dans l'hypothèse du non-respect des règles de conduite par des ministres. Ainsi, en **Roumanie**, le Secrétariat général du Gouvernement doit notifier le Premier ministre de la violation par un ministre du code de déontologie. Celui-ci est alors simplement tenu d'échanger à ce propos avec les membres du Gouvernement, en particulier en cas de manquement grave à l'éthique. En **Belgique**, toute difficulté liée à l'application du code de déontologie du Gouvernement peut être portée à l'attention du Premier ministre, qui peut alors entendre le ministre concerné. La commission fédérale de déontologie, instituée par la loi du 6 janvier 2014, peut également émettre un avis, à la demande d'un ministre, sur une question spécifique de déontologie ou encore de conflits d'intérêt le concernant.

Synthèse :

- Dans une majorité de systèmes, les activités des membres du Gouvernement font l'objet d'un encadrement juridique d'ordre éthique et déontologique. Au sein de ces États, aucune sanction spécifique n'est généralement prévue en cas de violation de ces règles.
- Dans de nombreux États, toutefois, il n'existe aucune règle spécifique en la matière et les conduites des ministres contrevenant à la déontologie ou à l'éthique ne relèvent souvent que de la responsabilité politique ou pénale.
- Aucun des systèmes où les ministres sont soumis à un cadre éthique et déontologique ne les contraignent explicitement à apporter aux parlementaires des informations vérifiées et non erronées lors de l'élaboration des textes de loi.

2.2.2 Éthique et déontologie des parlementaires

Tous les parlements étudiés sont dotés de règles de conduite applicables à l'ensemble de leurs membres. L'importance de cet encadrement en matière d'éthique et de déontologie varie fortement : alors que **la plupart des systèmes connaissent un code de conduite dédié, certains ne prévoient en revanche que quelques règles assez peu détaillées.**

Ainsi, **il n'existe pas de code de déontologie en Finlande**, où il est simplement reconnu que les parlementaires doivent se conduire avec bienséance. Si l'un d'entre eux se comporte de manière offensante à l'égard d'un de ses collègues, le Président du Parlement peut lui retirer la parole. En **Estonie**, la commission

parlementaire de lutte contre la corruption a simplement adopté en janvier 2015 un **recueil de recommandations**, qui présente une liste de bonnes pratiques mais n'emporte aucune obligation légale.

En **Irlande**, il n'existe pas non plus de code de déontologie à destination des parlementaires, mais simplement un **ensemble de textes divers**⁸³. En **Hongrie**, les parlementaires ne sont **pas non plus tenus de respecter un code précisément identifié**, mais doivent simplement suivre des règles de conduite relatives aux conflits d'intérêts, aux incompatibilités et aux déclarations de patrimoine, qui sont intégrées depuis 2014 au Règlement du Parlement. Il en est de même en **Bulgarie**, où les règles éthiques des parlementaires figurent au chapitre 11 du Règlement intérieur, et en **Pologne**, où les questions éthiques sont régies aux articles 143 à 148 du Règlement intérieur, consacrés à la responsabilité éthique et au fonctionnement du comité d'éthique des députés.

A l'inverse, **l'essentiel des États prévoient un code de conduite à destination des parlementaires.** Ce texte peut prendre la forme d'un **texte autonome**, totalement distinct du Règlement intérieur du Parlement. Tel est le cas en **Autriche**, en **Espagne**⁸⁴ et en **Roumanie**, où les normes éthiques sont rassemblées dans un code commun aux deux assemblées, de même qu'à **Chypre**, en **Croatie**, en **Lettonie**, au **Portugal**, en **Slovénie** et en **Suède**, dont les parlements monocaméraux sont tous dotés de leur propre code. Ainsi, le code d'éthique des députés croates réunit l'ensemble des règles de conduite qui leur sont applicables, tout comme le code de conduite du Parlement roumain, adopté en 2017, ou celui du Parlement suédois, qui forme le cadre éthique de l'activité des parlementaires. Pour sa part, le code de conduite des députés portugais précise que ceux-ci doivent, au cours de leur mandat, se

⁸³ La loi sur l'éthique dans la fonction publique (*Standards in Public Office Act 2001*) encadre notamment la question des déclarations d'intérêts des membres des deux assemblées parlementaires, tandis que la loi de 2000 sur la planification et le développement et la loi de 2015 sur le lobbying visent aussi à prévenir les conflits d'intérêts. Ce dernier texte interdit notamment aux parlementaires, qui se trouvent pleinement impliqués dans l'élaboration des politiques, d'occuper un emploi de lobbyiste pendant un an après la fin de leur mandat.

⁸⁴ Résolution du Parlement espagnol du 8 octobre consécutif à l'accord des bureaux respectifs du Congrès des députés et du Sénat du 1^{er} octobre 2020.

conformer aux principes généraux de conduite que sont la liberté, l'indépendance, la recherche de l'intérêt public, la transparence et la responsabilité politique. À cet effet, ils doivent notamment faire état de leurs intérêts privés susceptibles d'affecter leur mission d'intérêt général. La commission parlementaire de la transparence et du statut des députés peut mener des enquêtes sur des faits portant atteinte à l'honneur ou à la dignité du député, ainsi que sur toute irrégularité grave commise en violation de leurs devoirs. Le Parlement letton est également doté d'un code d'éthique, adopté en 2006 dans le but d'accroître la confiance du public envers les parlementaires. Ce code d'éthique contraignant précise en particulier que les parlementaires doivent éviter tout conflit d'intérêt et utiliser les moyens qui leur sont attribués de la façon la plus efficace possible. Les parlementaires slovènes disposent aussi de leur propre code de déontologie, qui a été adopté par la Conférence des présidents en 2020.

Dans d'autres États, ce code de conduite est annexé au Règlement intérieur du Parlement.

En **Allemagne**, le code de conduite des députés du Bundestag, qui est envisagé directement par la **loi sur le statut des députés**, constitue la première annexe du Règlement intérieur, qui a été modifiée en 2013. En **Belgique**, ce code a été rédigé en 2014 par la commission fédérale de déontologie relevant de la Chambre des représentants. Au **Canada**, le code est intégré à l'annexe 1 du Règlement de la Chambre des communes et sa mise en œuvre est suivie de près par le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique. En **France**, par la décision du Bureau du 6 avril 2011, l'Assemblée nationale s'est dotée d'un code de déontologie et d'un dispositif de prévention des conflits d'intérêts, en particulier avec la création d'un poste de déontologue. En **Grèce**, le code est aussi annexé au Règlement intérieur et constitue le seul texte relatif aux règles de conduite éthiques et déontologiques des députés. L'article 11 du Règlement du **Parlement européen** prévoit que ce dernier « édicte des règles de conduite en matière d'intégrité et de transparence sous la forme d'un code de conduite adopté à la majorité des membres qui le composent et annexé au

présent règlement intérieur ». En **Slovaquie**, l'article 9a du Règlement intérieur du Parlement indique que chaque député doit se conformer au code éthique du député, cependant aucun texte de cette nature n'existe pour le moment.

Enfin, en **Lituanie**, la conduite des parlementaires est régie à la fois par le **code de conduite des responsables politiques**, qui s'applique aux parlementaires et aux ministres, et par le **Règlement intérieur** du Parlement, dont les articles 18, 77 et 78 sont respectivement consacrés à la prévention des conflits d'intérêts, à la commission permanente pour l'éthique et à ses missions.

Si tous les parlements connaissent des règles éthiques ou déontologiques, **rare sont les systèmes qui intègrent à leur code de conduite des recommandations adressées aux parlementaires en vue de s'assurer que les données sur la base desquelles se fondent un projet de loi sont vérifiées et non erronées.**

En **Autriche**, le préambule du code de conduite précise simplement que les parlementaires doivent prendre leurs décisions sur la base d'une approche factuelle. En **Pologne**, l'une des règles relatives à l'éthique parlementaire souligne la nécessité de l'exactitude des informations fournies, sans toutefois apporter de plus amples précisions. La disposition la plus explicite à cet égard figure dans le code de conduite du Parlement de la République de **Lettonie**, qui indique que tout parlementaire doit reconnaître ses erreurs, chercher à les corriger et plus largement, fonder sa position sur les faits et leur juste interprétation.

Les parlementaires peuvent, dans une majorité d'Etats, faire l'objet de sanctions en cas de non-respect des règles éthiques et déontologiques. Cependant, certains systèmes ne prévoient aucune sanction spécifique en la matière, dans la mesure où le cadre déontologique correspond davantage à des recommandations qu'à des règles contraignantes⁸⁵.

Le champ d'application des sanctions est très variable. En **Autriche**, des conséquences juridiques sont envisagées uniquement dans des hypothèses d'incompatibilités ou de problèmes d'assiduité. En **Finlande**, l'article 31 de la Constitution prévoit seulement que le Parlement peut mettre en garde un représentant qui a enfreint l'ordre de façon répétée ou le suspendre des sessions du Parlement pour une durée maximale de deux semaines.

À l'inverse, **d'autres systèmes prévoient un spectre de sanctions beaucoup plus large, dès lors qu'une violation du code de conduite est constatée.** En **Allemagne**, le Président du Bundestag peut adresser un avertissement au député ayant enfreint certaines règles de conduite ou même, en cas de violation grave, saisir le Bureau. Ce dernier peut fixer une amende dont le montant dépend du degré de la faute et qui ne peut dépasser la moitié de l'indemnité parlementaire annuelle. En **Hongrie**, la sanction maximale est radicale, du moins en théorie, puisque le député qui n'a pas mis fin à un conflit d'intérêts dans les cinq jours de la constatation de celui-ci doit alors cesser d'exercer son mandat.

La gravité des sanctions prévues est aussi très variable et correspond généralement à une échelle graduelle. À **Chypre**, la commission parlementaire spéciale d'éthique peut décider d'adresser un blâme écrit au député, le convoquer pour des excuses publiques en

séance plénière ou encore exiger qu'il remédie à la situation de la partie lésée, le cas échéant. Bien qu'échelonnée, la gravité des sanctions est également assez relative en **Lituanie**, où la commission parlementaire d'éthique peut exiger du député qu'il se mette en conformité avec le code de conduite ou encore qu'il présente des excuses publiques. De même, en **Pologne**, la commission parlementaire d'éthique peut simplement adresser des reproches ou des admonestations au parlementaire concerné. En **France**, en revanche, le Règlement intérieur prévoit une série de sanctions plus importantes, qui peuvent notamment consister à suspendre une partie de l'indemnité du parlementaire ou encore à l'interdire temporairement de participer aux travaux parlementaires. De même, au **Parlement européen**, la violation par un député du code de conduite peut notamment entraîner un blâme, la perte de son indemnité de séjour ou sa suspension temporaire pendant une durée de deux à trente jours.

⁸⁵ Tel est le cas en Bulgarie, en Croatie, en Estonie, en Grèce, en Irlande, en Lettonie, au Portugal, en Slovaquie, en Slovénie et en Suède. Au Canada, le code régissant les conflits d'intérêts des députés ne prévoit pas non plus de sanctions. Le commissaire canadien aux conflits d'intérêts et à l'éthique peut simplement délivrer une ordonnance pour exiger d'un parlementaire qu'il cesse d'exercer des activités privées interdites ou s'abstienne de chercher à influencer une décision. Le non-respect de cette ordonnance n'est toutefois pas susceptible d'entraîner de sanction particulière.

Synthèse :

- Les activités des parlementaires sont toujours encadrées par des règles éthiques et déontologiques, qui prennent généralement la forme d'un code de conduite dédié, mais peuvent aussi parfois se résumer à un ensemble de règles assez succinctes et moins clairement identifiées.
- La majeure partie des systèmes prévoient des sanctions en cas de violation par les parlementaires de telles règles. Toutefois, un certain nombre d'États n'envisagent aucune sanction : leur cadre éthique et déontologique n'est pas contraignant et correspond à de simples recommandations.
- Les codes de conduite à destination des parlementaires n'indiquent presque jamais qu'ils doivent s'assurer que les données sur la base desquelles se fondent un projet de loi sont vérifiées et non erronées. Seuls de rares codes recommandent aux parlementaires de prendre leurs décisions en se fondant sur des faits vérifiés et des informations exactes pour aboutir à l'interprétation la plus juste possible, comme c'est par exemple le cas en Lettonie.

3 CONCLUSION

Cette étude comparée montre qu'en Europe, très rares sont les systèmes qui reconnaissent explicitement aux parlementaires un droit d'agir lorsque le fondement factuel d'une loi leur semble erroné. Aucun des États étudiés ne prévoit d'obligation pour les membres du Gouvernement de fournir aux parlementaires des informations vérifiées et non erronées lors de l'élaboration d'un texte de loi. De même, les règles de conduite éthiques et déontologiques à destination des parlementaires ne précisent pas que leurs décisions doivent être fondée sur des informations vérifiées et non erronées, à l'exception de l'Autriche, la Pologne et la Lettonie, où ces dispositions demeurent néanmoins assez générales.

À cet égard, le système luxembourgeois est donc loin de constituer une exception, bien au contraire. De la même manière, au Luxembourg comme dans les autres États, aucune règle ne prévoit que les textes de loi doivent être adoptés sur la base de données vérifiées. Lorsque l'examen parlementaire d'une loi se fonde sur des données scientifiques qui paraissent erronées, les parlementaires peuvent toujours, au Luxembourg comme dans les autres États, poser des questions au Gouvernement à ce sujet ou même mettre en jeu la responsabilité politique de l'exécutif. Le recours à ces instruments ne relève toutefois que de l'opportunité politique.

4 BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHIE ET ARTICLES :

Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *Transparence et vie publique*, Cahiers constitutionnels de Paris 1, Dalloz, 2015, 142 p.

Besch Marc, *Normes et légistiques en droit public luxembourgeois*, Larcier, 2019, point 294.

El Herfi Racha, « [Analyse au regard de l'article 99 de la Constitution de la nécessité d'adopter une nouvelle loi relative à l'aménagement du contournement routier de Bascharage](#) », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 27 avril 2023.

Kerléo Jean-François, « Déontologie et exemplarité », *Jus Politicum*, n°28, 2022, pp. 143-167.

Laporte Mathilde, « L'exemplarité des gouvernants : du monde anglo-saxon à la France ? », *Jus Politicum*, n°28, 2022, pp. 21-46.

Ministère d'État – Service Central de Législation du Grand-Duché de Luxembourg, *Guide pratique de la procédure législative et réglementaire*, 2015, p. 32.

TEXTES INTERNATIONAUX :

[Convention des Nations Unies contre la corruption](#), conclue à New York le 31 octobre 2003 et entrée en vigueur le 14 décembre 2005 (ratifiée le 6 novembre 2007 par le Luxembourg).

GRECO, « [Rapport d'évaluation : Luxembourg](#) », Cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, 27 juin 2018.

GRECO, « [Rapport de conformité : Luxembourg](#) », Cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, 6 novembre 2020.

GRECO, « [Deuxième rapport de conformité : Luxembourg](#) », Cinquième cycle d'évaluation : prévention de la corruption et promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions l'exécutif) et des services répressifs, 8 décembre 2022.

LOIS, ARRÊTÉS GRAND-DUCAUX ET RÈGLEMENT INTERNE DU GOUVERNEMENT :

[Loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement et portant modification](#) du 1° de la loi modifiée du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ; 2° de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; 3° de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; 4° de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, *Mémorial A* n°398 du 23 mai 2018

Code de déontologie des membres du Gouvernement, annexe D du [Règlement interne du Gouvernement](#), *Mémorial A* n°779 du 28 novembre 2023.

Code de déontologie des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement, annexe F du [Règlement interne du Gouvernement](#), *Mémorial A* n°779 du 28 novembre 2023.

[Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des membres du Gouvernement](#), *Mémorial A*, n°133 du 24 mars 2022.

[Arrêté grand-ducal du 14 mars 2022 fixant les règles déontologiques des conseillers qui sont adjoints au Gouvernement](#), *Mémorial A*, n°134 du 24 mars 2022.

[Code de déontologie pour les membres du Gouvernement](#), *Mémorial A* n°25 du 28 février 2014.

[Loi modifiée du 16 avril 1979](#) fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, *Mémorial A* n°3 du 17 avril 1979.

[Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la compatibilité et la trésorerie](#) (version consolidée).

RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS ET ANNEXES :

[Règlement de la Conférence des présidents sur les critères et conditions de publicité des réunions des commissions parlementaires](#), 21 mars 2024.

Code de conduite des députés luxembourgeois en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, annexe 1 du [Règlement intérieur de la Chambre des Députés](#).

Guide pratique en matière de déontologie et de transparence, deuxième guide adopté par le Bureau de la Chambre des Députés, 11 octobre 2023.