

N° 4634

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 118 de la Constitution

* * *

(Dépôt: M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 16.2.2000)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs.....	1

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

L'article 118 de la Constitution est rédigé comme suit:

„Art. 118.– Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le projet de loi 4502 portant approbation du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998 prévoit l'institution d'une juridiction pénale internationale appelée à connaître des crimes limitativement énumérés par la Convention: crime de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crime d'agression. Aux termes de l'article 1er, la Cour „est complémentaire des juridictions criminelles nationales“. La Cour ne se substitue donc pas aux juridictions nationales, mais elle intervient uniquement lorsque, selon les termes employés par l'article 17, „le ou les Etats compétents n'ont pas la volonté ou sont dans l'incapacité de mener à bien l'enquête ou les poursuites“.

En ce qui concerne les juridictions luxembourgeoises compétentes, elles ne peuvent pas se dessaisir d'une affaire au profit de la Cour Pénale Internationale sans violer les dispositions de l'article 13 de la Constitution qui prévoit que „Nul ne peut être distrait contre son gré du juge que la loi lui assigne“.

*

LES DIFFICULTES D'ORDRE CONSTITUTIONNEL

Dans son avis du 4 mai 1999 le Conseil d'Etat a examiné les problèmes d'ordre constitutionnel pouvant surgir dans le cas où la compétence de la Cour Pénale Internationale s'exercerait à l'égard du Luxembourg.

Dans son avis le Conseil d'Etat relève des incompatibilités entre plusieurs dispositions du Statut de la Cour Pénale Internationale et les articles 4, 68, 69, 82 et 116 de la Constitution ayant trait à l'*inviolabilité du Grand-Duc* (1), l'*immunité des députés* (2) et la *responsabilité pénale des Ministres* (3).

ad (1) Inviolabilité du Grand-Duc

L'article 4 de la Constitution prévoit que „La personne du Grand-Duc est inviolable“.

Cette irresponsabilité du Grand-Duc est absolue. Elle ne couvre pas seulement les actes que le Grand-Duc accomplit dans l'exercice de ses fonctions, mais également ceux en dehors de ces fonctions.

Or, l'article 25, paragraphe 2., du Statut prévoit que „quiconque commet un crime relevant de la compétence de la Cour est individuellement responsable et peut être puni conformément au présent Statut“ et l'article 27, paragraphe 1., prévoit que „le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle“. Le même article précise que la qualité de Chef d'Etat n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du Statut. Le paragraphe 2. du même article 27 relève expressément que „les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne“. Il s'ensuit que les articles 25 et 27 du Statut sont contraires à l'article 4 de la Constitution qui prévoit l'inviolabilité du Grand-Duc.

ad (2) Immunité parlementaire

Aux termes de l'article 68 de la Constitution „Aucun député ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions“.

Cette disposition n'est pas compatible avec le texte de l'article 25, 3., b), du Statut qui rend punissable toute personne qui ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un crime prévu par le Statut, dès lors qu'il y a commission ou tentative de commission de ce crime.

Quant à l'article 69 de la Constitution, il dispose qu'„Aucun député ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf le cas de flagrant délit“. En outre, le même article prévoit que „La détention ou la poursuite d'un député est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert“.

Les dispositions de l'article 27 du Statut impliquent que ni les règles de fond des articles 68 et 69 de la Constitution, ni les procédures y prévues ne pourraient empêcher la Cour Pénale Internationale d'exercer, le cas échéant, sa compétence à l'égard d'un député luxembourgeois.

Les articles 68 et 69 de la Constitution ne sont partant pas compatibles avec les articles 25 et 27 du Statut de la Cour Pénale Internationale.

ad (3) Responsabilité des Ministres

L'article 82 de la Constitution dispose que „La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement“.

Bien que l'alinéa 2 du même article prévoit que les modalités d'exécution de la responsabilité pénale des Ministres sont à déterminer par une loi, une telle législation n'a jamais été mise en œuvre.

A défaut d'une loi, la mise en accusation d'un Ministre reste régie par l'article 116 de la Constitution qui réserve à la Chambre des Députés un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement et qui désigne comme juridiction compétente la Cour supérieure de justice laquelle, réunie en assemblée générale, jugera le Ministre, en caractérisant le délit et en déterminant la peine.

Le refus de la Chambre des Députés d'accuser un membre du Gouvernement écarte définitivement toute poursuite pénale pour les actes accomplis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

Toutefois, aux termes des dispositions de l'article 27 du Statut, les règles particulières de la Constitution pour la mise en accusation d'un Ministre n'empêchent pas la Cour Pénale Internationale „d'exercer sa compétence“.

Le Statut de la Cour est donc également incompatible avec les articles 82 et 116 de la Constitution.

*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, chargée d'émettre un avis à l'attention de la Commission juridique sur le projet de loi 4502, constate donc que le Statut de la Cour Pénale Internationale dont l'approbation est prévue par ledit projet de loi contient plusieurs articles qui ne sont pas compatibles avec les articles 4, 68, 69, 82 et 116 de la Constitution.

Même en l'absence, dans la Constitution luxembourgeoise, d'une disposition obligeant notre pays à modifier la Constitution en cas d'approbation d'un traité international contenant des dispositions contraires à la Constitution, il échet de modifier la Constitution dans le but de concilier notre loi fondamentale avec les engagements que notre pays a pris par la signature de traités internationaux.

La possibilité de passer outre à une telle modification, au motif qu'en cas de conflit le traité primerait en tant que norme juridique supérieure, ne doit pas être retenue. En effet, il faut veiller à éviter toute incompatibilité entre la Constitution et un traité international afin d'écartier le risque que les mesures légales ou réglementaires à prendre en vue de la mise en application d'un traité en droit interne soient elles aussi contraires à la Constitution. Il est donc indispensable de modifier d'abord la Constitution, selon la procédure prévue à l'article 114.

Toutefois, comme le souligne à juste titre le Conseil d'Etat dans son avis du 4 mai 1999, il est malaisé d'opérer une modification de chacun des articles non compatibles avec le Statut de la Cour Pénale Internationale „à l'effet d'en exclure l'application dans une hypothèse bien déterminée. Les principes posés par les articles dont s'agit ont un caractère nécessairement général ne se prêtant guère à voir régler, dans le texte constitutionnel même, une ou plusieurs exceptions“. Par ailleurs, l'article 4 concernant l'inviolabilité du Grand-Duc n'a pas été déclaré révisable par la déclaration adoptée par la Chambre des Députés en sa séance du 21 mai 1999.

A l'instar de la modification constitutionnelle opérée en France, le Conseil d'Etat propose d'insérer une disposition nouvelle dans la Constitution, au Chapitre XI – Dispositions transitoires et supplémentaires, libellée comme suit: „Les dispositions de la Constitution ne font pas obstacle à l'approbation du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale, fait à Rome, le 17 juillet 1998, et à l'exécution des obligations en découlant dans les conditions prévues par ledit Statut.“

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle se rallie à cette proposition de révision de la Constitution qui permet de lever les problèmes d'ordre constitutionnel et d'apporter aux lois et règlements les modifications nécessaires en vue d'une transposition en droit interne de certaines dispositions du Statut. La Commission est toutefois d'avis que le texte de la proposition de révision peut être inséré à l'article 118 de la Constitution, article devenu libre à la suite de la révision du 29 avril 1999.

Le Président de la Commission,
Paul-Henri MEYERS

