

N° 4285

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1996-1997

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 69 de la Constitution

* * *

*(Dépôt, M. Lucien Weiler: le 5.3.1997)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision	1
2) Exposé des motifs	1
3) Commentaire de l'article	3

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

Art. 69.– A l'exception des cas visés par l'article 68 les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

Cependant, toute arrestation ou détention d'un député pendant la durée de la session est, sauf en cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre. La Chambre est saisie par le Procureur général d'Etat.

L'autorisation de la Chambre n'est pas requise pour l'exécution des peines, même celles privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député, lorsque le jugement qui les a prononcées est coulé en force de chose jugée.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Sous la désignation générique d'„immunité parlementaire“ le droit constitutionnel vise d'une part l'irresponsabilité parlementaire, consacrée à l'article 68 de la Constitution, d'autre part l'inviolabilité parlementaire, prévue par l'article 69 du même texte.

L'*irresponsabilité* du député a pour objet de mettre ce dernier à l'abri de toute poursuite, tant civile que pénale, pour des actes qu'il accomplit dans l'exercice de sa fonction parlementaire. L'article 68 prévoit qu'„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 protection ne s'applique qu'aux paroles et aux écrits qui se rapportent aux travaux du député *ès-qualité* et qui se restreignent en principe au travail parlementaire, ne comprenant pas – selon la formule jurisprudentielle – „les manifestations d'opinions qui se rattachent sans doute à son activité d'homme politique, mais qui pourraient aussi être exprimées par un non-parlementaire“.

Historiquement, le bien-fondé de cette irresponsabilité ne peut être mis en doute et garde, de nos jours, toute sa valeur: représentant de la Nation, le parlementaire doit pouvoir s'exprimer librement dans son activité parlementaire. Il y va de l'essence même de la démocratie représentative. Les opinions ou votes, même les plus radicaux, émis dans le cadre strict du travail parlementaire, doivent échapper à toute forme de mise en cause judiciaire, à moins de prendre le risque de porter durablement et

irréremédiablement atteinte aux principes élémentaires de la démocratie parlementaire. La Nation souveraine doit pouvoir juger ses représentants à leurs actes et sanctionner les ennemis de la liberté par les moyens de la démocratie. Le principe de l'irresponsabilité inscrit à l'article 68 ne saurait par conséquent être mis en doute.

Le second volet de l'immunité parlementaire est constitué par *l'inviolabilité parlementaire*. Il s'agit d'un régime d'impunité temporaire dont bénéficient les députés en matière pénale. En effet, l'article 69 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, prévoit qu'„Aucun député ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre, sauf en cas de flagrant délit“.

Le même article ajoute qu'„Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un de ses membres, durant la session, qu'avec la même autorisation“, et que „La détention ou la poursuite est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert“.

Le contexte historique explique ce régime de protection: la jeune démocratie du XIX^e siècle et ses représentants devaient se protéger contre les velléités d'un pouvoir exécutif non encore rompu à la pratique démocratique et qui était susceptible d'exercer toutes formes de pressions sur les parlementaires. Irresponsabilité et inviolabilité devaient permettre aux parlementaires d'échapper à ces pressions afin d'exercer leurs fonctions en toute liberté.

Cependant, le contexte historique n'est plus le même aujourd'hui: une démocratie bien rodée et un accord général sur le fonctionnement de nos institutions jettent une lumière nouvelle sur le régime immunitaire des députés.

Si l'irresponsabilité demeure une condition *sine qua non* du bon fonctionnement de la démocratie parlementaire, le public perçoit mal le régime préférentiel dont bénéficient les députés en matière pénale.

En effet, en l'absence de pressions de la part d'un pouvoir hégémonique et antidémocratique, l'on voit mal pourquoi un député devrait pouvoir se soustraire à la mise en cause de sa responsabilité pénale contrairement au citoyen ordinaire. Ce malaise est renforcé par le fait qu'il n'y a, en raison de notre pratique institutionnelle, pratiquement pas d'interruption entre deux sessions, de sorte qu'un député régulièrement réélu pourrait bénéficier d'une inviolabilité quasi permanente.

Certes, l'on pourrait opposer que la Chambre des Députés peut toujours lever l'immunité-inviolabilité, et qu'elle ne manquera pas de le faire lorsque toutes les conditions seront réunies, mais cela ne résout pas la question de principe de la nécessité de l'inviolabilité en tant que telle. Par ailleurs, l'on pourrait arguer que le régime actuel avantage les députés de la majorité parlementaire par rapport aux députés de l'opposition, en raison du rapport des forces à la Chambre.

Dans ces circonstances, il s'impose d'abolir le régime général de protection du député en matière pénale.

L'article 69, tel que présenté dans la présente proposition de révision, permet la mise en cause de la responsabilité pénale d'un parlementaire pendant la durée d'une session, sans intervention de la Chambre des Députés, à l'exception évidemment de l'irresponsabilité visée à l'article 68. Ainsi, un député peut être inculpé et – si sa culpabilité est constatée judiciairement – condamné, sans que la Chambre des Députés puisse s'y opposer.

Cependant, l'auteur de la présente proposition a voulu respecter l'esprit du texte et maintenir une „inviolabilité physique“ du député, subordonnant l'arrestation et la détention d'un député à l'autorisation de la Chambre des Députés. Il ne faut pas oublier qu'un député reste toujours un représentant de la Nation: toute arrestation ou détention prive le député – et la percelle de souveraineté qu'il représente – de sa liberté d'expression et de décision.

En raisonnant par l'hypothèse la plus extrême – et dans cette matière un tel raisonnement est de rigueur – dans le cas d'une accusation malveillante doublée d'une machination orchestrée avec fausses preuves et faux témoignages, un député pourrait être momentanément „neutralisé“ par l'intervention de personnes y ayant intérêt. Il faut, par conséquent, que notre texte fondamental réserve la privation de liberté d'un député, en l'absence d'une condamnation définitive, à une décision de la Chambre. Il y va également du respect du principe de la séparation des pouvoirs.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE

Alinéa 1er:

La mise en cause de la responsabilité pénale des députés est désormais possible sans autorisation de la Chambre.

Alinéa 2:

L'unique tempérament à la mise en oeuvre de l'instance pénale contre un député a trait à l'arrestation et à la détention. Représentant de la Nation, membre du 1er pouvoir, un député ne doit pas pouvoir être privé de sa liberté (d'action et d'expression) sans autre formalité. C'est pour cette raison que la présente proposition de révision maintient un principe d'„inviolabilité physique“ durant la phase d'instruction de l'instance pénale.

L'exception du flagrant délit, consacrée par l'article 69 actuel, est maintenue.

Alinéa 3:

La réserve de l'inviolabilité physique consacrée à l'alinéa précédent ne saurait s'appliquer lorsque la culpabilité d'un député aura été constatée par un jugement coulé en force de chose jugée.

Luxembourg, le 5 mars 1997

Lucien WEILER

Député