



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 4285

Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution

Date de dépôt : 05-03-1997

Date de l'avis du Conseil d'État : 25-02-2003

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
31-05-2006	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
05-03-1997	Déposé	4285/00	<u>5</u>
27-04-1999	Avis du Conseil d'Etat (27.4.1999)	4285/01	<u>9</u>
18-03-2002	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	4285/02	<u>12</u>
25-02-2003	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (25.2.2003)	4285/03	<u>15</u>
18-01-2006	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	4285/04	<u>18</u>
31-12-2006	Publié au Mémorial A n°100 en page 1826	4285,4939	<u>25</u>

Résumé

N° 4285

Proposition de révision de l'article 69 de la Constitution

Résumé

Il est souligné dans l'exposé des motifs de la présente proposition de révision que « *la jeune démocratie du XIXe 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* ». L'inviolabilité parlementaire devrait ainsi constituer, à côté de l'irresponsabilité prévue à l'article 68, le deuxième volet de l'immunité du député afin de lui permettre d'échapper aux pressions éventuelles et de pouvoir exercer son mandat en toute liberté.

L'inviolabilité, telle qu'elle est conçue dès 1848, consiste non pas à assurer l'impunité pour des infractions commises, mais à empêcher des poursuites pénales avec l'arrestation du député durant l'exercice de son mandat. En fait, l'inviolabilité a pour conséquence de différer dans le temps les mesures de poursuite ou d'exécution des peines.

Cependant, on constate que de nos jours l'inviolabilité des parlementaires n'est plus considérée comme une mesure de protection de la fonction, mais comme un privilège guère compatible avec le principe de l'égalité du citoyen devant la loi.

En votant le nouveau texte de l'article 69 de la Constitution, la Chambre des Députés suit également les modifications constitutionnelles intervenues dans nos pays voisins qui, à leur tour, ont fortement limité l'étendue de l'inviolabilité des parlementaires, notamment en Belgique par la loi du 28 février 1997 et en France par le nouvel article 26 de la Constitution française, modifié le 4 août 1995.

L'article 69 de la Constitution dans sa nouvelle forme est rédigé comme suit :

« **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, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

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. »

4285/00

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 XIXe 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

4285/01

N° 4285¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1998-1999

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 69 de la Constitution**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.4.1999)

Par dépêche du 17 mars 1997, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat une proposition de révision de l'article 69 de la Constitution.

La proposition de loi, qui a été déposée à la Chambre des députés par le député Lucien Weiler lors de la séance du 5 mars 1997, était accompagnée d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Dans sa lettre de transmission du 17 mars 1997, le Premier Ministre avait informé le Conseil d'Etat de ce que la proposition de révision serait soumise à l'avis du ministre de la Justice. Au moment où le Conseil d'Etat émet le présent avis, la prise de position du ministre de la Justice ne lui était pas encore parvenue.

L'objet du projet de révision est d'atténuer très largement le régime de l'immunité parlementaire. Si ce régime se comprenait au XIXe siècle où il s'agissait de protéger les députés devant des menées de gouvernements peu respectueux des pouvoirs et prérogatives des membres des Parlements tout nouveaux, il faut bien dire que ce régime est considéré de nos jours par bien des citoyens comme un privilège guère compatible avec le principe de l'égalité des citoyens devant la loi.

Le Conseil d'Etat peut se rallier à la proposition de révision pour les raisons y développées. La proposition tend à limiter, mais non à supprimer totalement l'immunité parlementaire. Si la mise en cause de la responsabilité pénale des députés est désormais possible sans autorisation de la Chambre, l'arrestation et la détention provisoire d'un député ne peuvent être opérées que de l'accord préalable de la Chambre des députés. Le Conseil d'Etat marque son accord au maintien d'une prérogative pour les parlementaires dans des situations extrêmes où il y a lieu d'éviter toute dérive dommageable bien que celle-ci paraisse pour le moins peu probable.

Par contre, l'autorisation de la Chambre des députés 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.

Il y a lieu d'observer que le Constituant belge a adopté le 28 février 1997 une modification comparable en modifiant l'article 59 de la Constitution belge et qu'en France l'article 26 de la Constitution a été modifié par une loi constitutionnelle du 4 août 1995 en prévoyant également une immunité parlementaire fort diminuée.

Eu égard à l'environnement médiatique de certaines affaires, on peut d'ailleurs se poser la question si la procédure de levée d'immunité actuelle est encore de l'intérêt bien compris des parlementaires.

Quant au texte proposé, il donne lieu à trois observations de la part du Conseil d'Etat.

En premier lieu, le texte prévoit que „toute arrestation ou détention“ d'un député est soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

Il se trouve toutefois que le déroulement d'une procédure pénale aboutissant à une détention préventive implique dans les cas autres que le flagrant délit que le juge d'instruction délivre au besoin un mandat d'amener ou d'arrêt. Si la personne faisant l'objet d'un tel mandat est trouvée par des membres des forces de l'ordre, elle est arrêtée et amenée au plus tard dans les 24 heures devant le juge d'instruction. Au cas où ce dernier estime utile de maintenir la personne visée en détention provisoire, un mandat de dépôt est décerné et ceci sur-le-champ.

Il y a donc deux mandats de justice successifs pour mettre une personne en détention préventive, hors le cas de flagrant délit. Il est évident qu'il est matériellement impossible à la Chambre de se réunir et d'autoriser le juge à décerner un mandat de dépôt suite au mandat d'amener, ceci étant fait dans la suite directe du premier interrogatoire de la personne concernée par le juge d'instruction. Pour cette raison le Conseil d'Etat, s'inspirant d'ailleurs de l'article 26 nouveau de la Constitution française, estime que l'accord par la Chambre des députés est nécessaire dans le cas de la seule arrestation d'un député.

Il s'entend en effet que le terme „arrestation“ vise en l'occurrence tant l'exécution du mandat d'amener que sa suite éventuelle qui peut consister dans un mandat de dépôt pour lequel aucune autorisation nouvelle de la part de la Chambre des députés n'est requise.

Il convient de noter qu'il existe en matière de demande en liberté provisoire un système de droit commun qui accorde d'importantes et réelles garanties à la personne qui se trouve en détention provisoire (droit de demander, chaque jour et en tout état de la cause la liberté provisoire avec double degré de juridiction), de sorte que l'hypothèse d'une sorte de complot qui serait à la base de l'arrestation et de la détention d'un député peut être exclue. De toute façon, le système préconisé par l'auteur de la proposition de loi, du moins si on en fait une lecture stricte, n'est pas opérationnel.

En deuxième lieu, il y a lieu de supprimer la deuxième phrase du deuxième alinéa. En effet, le ministère public et son organisation ne figurent à aucun endroit dans notre Loi fondamentale, de sorte qu'il n'y a pas lieu de mentionner dans la Constitution le supérieur hiérarchique d'un organe non constitutionnel. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit en l'occurrence exclusivement de décisions de juridictions d'instruction qui sont transmises par le Procureur général d'Etat sur le contenu desquelles ce dernier n'a cependant aucune prise, ce que le texte proposé semble laisser entendre. Le Procureur général d'Etat n'aurait très certainement pas le pouvoir de ne pas transmettre une demande tendant à obtenir l'arrestation d'un député.

Finalement, il y a lieu de supprimer au troisième alinéa le bout de phrase „lorsque le jugement qui les a prononcées est coulé en force de chose jugée“, alors que toute peine, et notamment une peine privative de liberté, ne peut être exécutée que si la décision judiciaire qui l'a prononcée est coulée en force de chose jugée.

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat propose de libeller l'article 69 de la Constitution comme suit:

„**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, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

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.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 avril 1999.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Paul BEGHIN

4285/02

N° 4285²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

**PROPOSITION DE REVISION
DE LA CONSTITUTION**

de l'article 69 de la Constitution

* * *

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(18.3.2002)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 19(2) de la loi portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous informer qu'après avoir examiné la proposition de révision sous rubrique, déposée par M. Lucien Weiler le 5 mars 1997 et l'avis afférent du Conseil d'Etat du 27 avril 1999, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé d'amender ladite proposition de révision sur deux points:

1. Il y a lieu d'insérer entre les alinéas 1er et 2 actuels de la proposition de révision un alinéa 2 nouveau de la teneur suivante:

„(2) Pendant la durée de la session, seul le ministère public peut intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un député.“

Motivation

L'alinéa 2 nouveau, qui s'inspire de l'alinéa 4 de l'article 59 de la Constitution belge, tout en l'adaptant aux spécificités luxembourgeoises, a trait à la nature de l'autorité qui peut intenter des poursuites pénales contre un député. La formulation proposée prévoit que seules les autorités répressives peuvent être à l'origine de poursuites dirigées à l'encontre d'un député. En effet, pour maintenir une sauvegarde élémentaire de la liberté d'action du député, de même que pour assurer la continuité et la permanence de l'institution parlementaire, il est impératif que l'opportunité de poursuites contre un député soit souverainement et exclusivement appréciée par les autorités répressives, à l'exclusion d'initiatives émanant de particuliers agissant notamment par le biais d'une citation directe. Il s'agit de ne pas perdre de vue que les plaintes pénales émanant de particuliers sont devenues plus nombreuses au fil des années, et que le risque qui se présente de nos jours dans le contexte de l'immunité pénale est celui de plaintes portées à l'encontre de députés pour des infractions ayant trait à la liberté d'expression et la considération de la personne, pour ne citer que ces exemples.

Dans le contexte de la poursuite pénale, le député doit continuer à être perçu comme étant non seulement dépositaire d'une parcelle de la souveraineté nationale, mais également comme participant de la nature de l'institution à laquelle il appartient: la poursuite pénale d'un député même si elle doit dorénavant devenir possible par principe, reste un acte grave, qui ne doit pas relever de la seule appréciation personnelle d'un particulier.

2. Il y a lieu de modifier comme suit l'alinéa 2 actuel de la proposition de révision (alinéa devenant l'alinéa 3):

„(3) Sauf le cas de flagrant délit, aucun député ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation préalable de la Chambre.“

Motivation

Le nouveau texte exclut ainsi, par analogie avec l'article 26 de la Constitution française, sans l'autorisation expresse préalable de la Chambre des Députés, non seulement l'arrestation d'un député poursuivi, mais également d'autres mesures privatives ou restrictives de sa liberté pendant que des poursuites sont en cours – sauf en cas de flagrant délit.

Le député, perçu dans son rôle institutionnel, ne doit pas faire l'objet, sans raison impérieuse, d'une mesure privative ou restrictive de liberté l'empêchant d'exercer son mandat. Si les autorités répressives peuvent initier la poursuite d'un député, il faut néanmoins, si la poursuite devait comporter l'arrestation du député poursuivi ou d'autres mesures privatives ou restrictives de liberté prises à son encontre, que les autorités répressives obtiennent l'autorisation préalable de l'institution dont relève le député, à savoir la Chambre des Députés.

Le cas de flagrant délit fait déjà aujourd'hui exception à la règle de l'immunité, et cette appréciation de la gravité d'un flagrant délit au regard des règles procédurales applicables en l'espèce est maintenue: le flagrant délit continuera ainsi à être considéré comme l'élément neutralisateur de toute protection particulière d'un député en matière pénale. L'immunité parlementaire ayant toujours été conçue comme une protection de l'institution plutôt que du député pris individuellement, il est évident qu'un député appréhendé en train de commettre une infraction ne peut bénéficier d'une protection particulière excédant les garanties du bon procès établies en faveur de tout justiciable.

*

Pour des raisons de clarté il est précisé que selon la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le texte d'ensemble de l'article 69 révisé de la Constitution se lirait comme suit:

„Art. 69.– (1) A l'exception des cas visés par l'article 68, les députés peuvent être poursuivis en matière pénale, même durant la session.

(2) Pendant la durée de la session, seul le ministère public peut intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un député.

(3) Sauf le cas de flagrant délit, aucun député ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation préalable de la Chambre.

(4) 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.“

*

Au nom de la Commission précitée je vous saurais gré de bien vouloir m'envoyer dans les meilleurs délais l'avis du Conseil d'Etat sur les deux amendements exposés ci-dessus.

Copie de la présente est envoyée pour information au Premier Ministre, Ministre d'Etat et au Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Pour le Président de la Chambre des Députés,

Niki BETTENDORF

Vice-Président de la Chambre des Députés

4285/03

N° 4285³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 69 de la Constitution

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(25.2.2003)

Par dépêche du 18 mars 2002, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat de deux amendements élaborés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Les deux amendements parlementaires font suite à l'avis du Conseil d'Etat du 27 avril 1999, dont les considérations et propositions ont été admises par la Commission parlementaire des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

La Commission propose d'amender son projet et d'insérer entre les alinéas (en fait des paragraphes) 1 et 2 du texte soumis à avis un alinéa 2 (c'est-à-dire un paragraphe 2) nouveau, de la teneur suivante:

„(2) Pendant la durée de la session, seul le ministère public peut intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un député.“

La motivation énoncée par les auteurs, pour plausible et crédible qu'elle soit, fait aux yeux du Conseil d'Etat cependant l'impasse sur un élément essentiel: le risque de politisation du Parquet dans le monde médiatisé dans lequel on vit.

Il paraît évident que parmi le nombre élevé de plaintes anodines dont sont saisis les procureurs d'Etat, ce sera la plainte contre un „homme public“, en l'occurrence un parlementaire, qui sera dévoilée en public. Pour anodine qu'elle soit, la plainte sera débattue dans les médias. Une pression évidente s'exercera sur le Parquet saisi, qui, en vertu de l'opportunité des poursuites dont il est doté, pourra après examen des faits ne pas donner les suites voulues par le plaignant. Le sort réservé à la plainte sera à coup sûr livré au débat politique, et le Parquet, à cet égard impuissant, ne pourra en raison de la réserve qu'il s'impose même pas s'expliquer.

Un problème majeur, qui n'a pas été examiné par les auteurs de l'amendement, est celui du principe de la séparation des pouvoirs. En vertu de l'article 19 du code d'instruction criminelle, le ministre de la Justice a un pouvoir d'injonction à l'encontre du Procureur général d'Etat d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente. Même si la question soulevée n'est que théorique, la possibilité d'une éventuelle ingérence de la part du pouvoir exécutif existe.

Le Conseil d'Etat préférerait donc faire abstraction de cet amendement.

La commission parlementaire propose encore d'amender l'alinéa 2 (en fait, le paragraphe 2) actuel comme suit:

„Sauf le cas de flagrant délit, aucun député ne peut faire l'objet d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation préalable de la Chambre.“

Il s'avère que la commission s'est inspirée des réflexions dégagées par l'avis du Conseil d'Etat, et a admis la proposition de texte, en y ajoutant désormais l'éventuelle possibilité de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté. Le Conseil d'Etat a du mal à suivre l'argumentation de la commission dans la mesure où il ne perçoit pas quelle autre mesure pourrait être envisagée, et ce qu'il faut au juste entendre par la notion. Le texte sous avis, y compris la motivation, est muet sur ce point.

A défaut de plus amples précisions de la part des auteurs de l'amendement, le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord à l'encontre du texte proposé, ce d'autant plus qu'il s'agit d'une exception à interpréter restrictivement.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 25 février 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

4285/04

N° 4285⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROPOSITION DE REVISION**de l'article 69 de la Constitution**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(18.1.2006)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur; MM. Alex BODRY, Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

*

1. PROCEDURE DE REVISION

Dans sa déclaration du 20 mai 1994, la Chambre des Députés avait inclus l'article 69 parmi les dispositions de la Constitution susceptibles d'être révisées.

En date du 5 mars 1997, le député Lucien Weiler déposa à la Chambre des Députés une proposition de révision de l'article 69, proposition soumise au Conseil d'Etat par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 17 mars 1997.

Dans son avis du 27 avril 1999, le Conseil d'Etat a approuvé le texte de la proposition de révision de l'article 69 de la Constitution tout en suggérant plusieurs modifications de texte.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a réexaminé le texte initial et l'avis du Conseil d'Etat dans ses réunions des 30 mai, 20 juin et 5 décembre 2001, des 16 janvier, 30 janvier et 20 février 2002. Elle a adopté dans sa réunion du 6 mars 2002 deux amendements qui ont été transmis au Conseil d'Etat par dépêche du Président de la Chambre des Députés le 18 mars 2002.

Dans son avis complémentaire du 25 février 2003, le Conseil d'Etat s'est prononcé sur les amendements précités. Cet avis a été rediscuté au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle le 24 avril 2003.

La discussion sur la révision de l'article 69 de la Constitution a été reprise par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans ses réunions des 26 octobre et 13 décembre 2005.

Dans sa réunion du 26 octobre 2005, la Commission a décidé de désigner M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur en remplacement de M. Lucien Weiler. Dans sa réunion du 13 décembre 2005, la Commission a décidé, d'une façon unanime, de proposer à la Chambre des Députés le texte révisé de l'article 69 retenu par le Conseil d'Etat dans son avis du 27 avril 1999.

Le présent rapport a été adopté lors de la réunion du 18 janvier 2006.

*

2. EXPOSE DES MOTIFS

L'article 69 de la Constitution, dans sa forme actuelle, est libellé comme suit:

„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.

Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un de ses membres, durant la session, qu'avec la même autorisation.

La détention ou la poursuite d'un député est suspendue pendant la session et pour toute sa durée, si la Chambre le requiert.“

Ce texte, maintenu invariablement dans la Constitution luxembourgeoise depuis 1848, s'explique sans doute par le contexte historique dans lequel se trouvaient les parlementaires vers le milieu du 19^e siècle.

L'auteur de la présente proposition souligne dans l'exposé des motifs que *„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“*. L'inviolabilité parlementaire devrait ainsi constituer, à côté de l'irresponsabilité prévue à l'article 68, le deuxième volet de l'immunité du député afin de lui permettre d'échapper aux pressions éventuelles et de pouvoir exercer son mandat en toute liberté.

L'inviolabilité, telle qu'elle est conçue dès 1848, consiste non pas à assurer l'impunité pour des infractions commises, mais à empêcher des poursuites pénales avec l'arrestation du député durant l'exercice de son mandat. En fait, l'inviolabilité a pour conséquence de différer dans le temps les mesures de poursuite ou d'exécution des peines.

Cependant, on constate que de nos jours l'inviolabilité des parlementaires n'est plus considérée comme une mesure de protection de la fonction mais, d'après le Conseil d'Etat, comme un privilège guère compatible avec le principe de l'égalité du citoyen devant la loi.

Le Conseil d'Etat donne également à considérer qu'*„eu égard à l'environnement médiatique de certaines affaires, on peut d'ailleurs se poser la question si la procédure de levée d'immunité actuelle est encore de l'intérêt bien compris des parlementaires“*.

Enfin, il faut se demander si la deuxième phrase de l'article 69 n'est pas en déphasage avec l'évolution de la législation nationale et internationale en relation avec la contrainte par corps. Sur le plan national, la loi du 16 février 1877 prévoit l'abolition de la contrainte par corps sauf les exceptions y énumérées en matière pénale, notamment en cas de refus du paiement d'amendes.

Un ensemble de considérations d'ordre juridique et politique ont amené l'auteur de la présente proposition de révision à réduire l'inviolabilité du député aux dispositions constitutionnelles, qui de nos jours, sont encore nécessaires pour permettre à la Chambre des Députés d'apprécier si une mesure d'arrestation d'un de ses pairs est justifiée.

En votant le nouveau texte de l'article 69 de la Constitution, la Chambre des Députés suit également les modifications constitutionnelles intervenues dans nos pays voisins qui, à leur tour, ont fortement limité l'étendue de l'inviolabilité des parlementaires, notamment en Belgique par la loi du 28 février 1997 et en France par le nouvel article 26 de la Constitution française, modifié le 4 août 1995.

*

3. COMMENTAIRE DU TEXTE

– L'alinéa 1^{er} retient que dorénavant les députés peuvent être poursuivis en matière pénale sans l'autorisation de la Chambre, à l'exception des cas visés à l'article 68.

L'inviolabilité du député qui comprenait jusqu'à présent la poursuite et l'arrestation est fortement réduite selon que la poursuite, c'est-à-dire l'engagement de l'action pénale, n'est plus soumise à l'autorisation préalable de la Chambre des Députés. En matière de poursuite pénale, le député ne jouit donc d'aucune disposition particulière.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle avait proposé dans un amendement transmis au Conseil d'Etat le 18 mars 2002 d'ajouter à la suite de l'alinéa 1^{er} un alinéa nouveau

de la teneur suivante: „*Pendant la durée de la session, seul le ministère public peut intenter des poursuites en matière répressive à l'égard d'un député*“.

La Commission, s'inspirant de l'alinéa 4 de l'article 59 de la Constitution belge, avait été d'avis qu'„*il est impératif que l'opportunité de poursuites contre un député soit souverainement et exclusivement appréciée par les autorités répressives, à l'exclusion d'initiatives émanant de particuliers agissant notamment par le biais d'une citation directe*“.

De l'avis de la Commission, cette disposition devait permettre d'éliminer les actions pénales considérées comme abusives et vexatoires.

Dans son avis complémentaire du 25 février 2003, le Conseil d'Etat, tout en admettant que la motivation de l'amendement était plausible et crédible, rendait attentif au „*risque de politisation du Parquet dans le monde médiatisé dans lequel on vit*“.

Le Conseil d'Etat donne à considérer „*que parmi le nombre élevé de plaintes anodines dont sont saisis les procureurs d'Etat, ce sera la plainte contre un „homme public“, en l'occurrence un parlementaire, qui sera dévoilée en public. Pour anodine qu'elle soit, la plainte sera débattue dans les médias. Une pression évidente s'exercera sur le Parquet saisi, qui, en vertu de l'opportunité des poursuites dont il est doté, pourra après examen des faits ne pas donner les suites voulues par le plaignant. Le sort réservé à la plainte sera à coup sûr livré au débat politique, et le Parquet, à cet égard impuissant, ne pourra en raison de la réserve qu'il s'impose même pas s'expliquer*“.

Le Conseil d'Etat est en outre d'avis que l'amendement devrait être examiné par rapport au principe de la séparation des pouvoirs. Même si la question paraît plutôt théorique, la possibilité d'une éventuelle ingérence de la part du pouvoir exécutif existe alors „*qu'en vertu de l'article 19 du code d'instruction criminelle, le ministre de la Justice a un pouvoir d'injonction à l'encontre du Procureur général d'Etat d'engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente*“.

Ces considérations ont amené le Conseil d'Etat à la conclusion qu'il est préférable de faire abstraction de cet amendement.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de suivre le Conseil d'Etat dans sa proposition.

– L'alinéa 2 de l'article 69 nouveau, tel qu'il a été inscrit dans la proposition de révision du 5 mars 1997 maintient l'autorisation préalable de la Chambre pour toute arrestation ou détention d'un député pendant la durée de la session, sauf en cas de flagrant délit. Le texte prévoit que la Chambre est saisie par le Procureur général d'Etat.

Le Conseil d'Etat propose dans son avis du 27 avril 1999 de supprimer le terme de „détention“ pour les considérations suivantes: „*Il se trouve toutefois que le déroulement d'une procédure pénale aboutissant à une détention préventive implique dans les cas autres que le flagrant délit que le juge d'instruction délivre au besoin un mandat d'amener ou d'arrêt. Si la personne faisant l'objet d'un tel mandat est trouvée par des membres des forces de l'ordre, elle est arrêtée et amenée au plus tard dans les 24 heures devant le juge d'instruction. Au cas où ce dernier estime utile de maintenir la personne visée en détention provisoire, un mandat de dépôt est décerné et ceci sur-le-champ.*

Il y a donc deux mandats de justice successifs pour mettre une personne en détention préventive, hors le cas de flagrant délit. Il est évident qu'il est matériellement impossible à la Chambre de se réunir et d'autoriser le juge à décerner un mandat de dépôt suite au mandat d'amener, ceci étant fait dans la suite directe du premier interrogatoire de la personne concernée par le juge d'instruction. Pour cette raison le Conseil d'Etat, s'inspirant d'ailleurs de l'article 26 nouveau de la Constitution française, estime que l'accord par la Chambre des députés est nécessaire dans le cas de la seule arrestation d'un député.

Il s'entend en effet que le terme „arrestation“ vise en l'occurrence tant l'exécution du mandat d'amener que sa suite éventuelle qui peut consister dans un mandat de dépôt pour lequel aucune autorisation nouvelle de la part de la Chambre des députés n'est requise.

Il convient de noter qu'il existe en matière de demande en liberté provisoire un système de droit commun qui accorde d'importantes et réelles garanties à la personne qui se trouve en détention provisoire (droit de demander, chaque jour et en tout état de la cause la liberté provisoire avec double degré de juridiction), de sorte que l'hypothèse d'une sorte de complot qui serait à la base de l'arrestation et de la détention d'un député peut être exclue. De toute façon, le système préconisé par l'auteur de la proposition de loi, du moins si on en fait une lecture stricte, n'est pas opérationnel“.

La Commission, tout en admettant le bien-fondé des développements du Conseil d'Etat, a cru utile de compléter le terme „arrestation“ par les termes „ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté“, en référence à l'article 26 de la Constitution française cité par le Conseil d'Etat.

Dans son avis complémentaire du 25 février 2003, le Conseil d'Etat indique qu'il ne peut donner son accord avec cet ajout, alors qu'„il ne perçoit pas quelle autre mesure pourrait être envisagée“.

La Commission elle-même n'a pas insisté pour maintenir cet amendement.

Quant au cas de flagrant délit qui, dans le texte actuellement en vigueur, fait déjà exception à la règle de l'immunité parlementaire, il est maintenu dans le texte proposé. Cette disposition a toujours été motivée par la nécessité pour la justice d'intervenir afin d'éviter la disparition d'éléments de preuve. Dans l'exposé des motifs des amendements de la Commission il est relevé qu'„il est évident qu'un député appréhendé en train de commettre une infraction ne peut bénéficier d'une protection particulière excédant les garanties du bon procès établies en faveur de tout justiciable“.

Quant à la détermination du flagrant délit, il y a lieu de se reporter à la définition de l'article 30 (1) du Code d'instruction criminelle qualifiant crime ou délit flagrant „le crime ou le délit qui se commet actuellement ou vient de se commettre“.

Cette définition est reprise du code d'instruction criminelle de Belgique.

Pour les auteurs belges „le texte ne s'applique que lorsqu'il y a flagrant délit proprement dit et non dans le cas où le délit est simplement réputé flagrant“ (Jean Constant: Procès de Droit Pénal, 1961, p. 78). L'interprétation stricte de l'exception de flagrant délit conduit à en exclure les hypothèses prévues à l'article 30 (2) et (3).

Dans la proposition de révision du député Lucien Weiler du 5 mars 1997 la Chambre des Députés devait être saisie par le Procureur général d'Etat pour se prononcer sur la levée de l'immunité parlementaire.

Le Conseil d'Etat propose, dans son avis du 27 avril 1999, de supprimer cette phrase, alors que „le ministère public et son organisation ne figurent à aucun endroit dans notre Loi fondamentale, de sorte qu'il n'y a pas lieu de mentionner dans la Constitution le supérieur hiérarchique d'un organe non constitutionnel. Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue qu'il s'agit en l'occurrence exclusivement de décisions de juridictions d'instruction qui sont transmises par le Procureur général d'Etat sur le contenu desquelles ce dernier n'a cependant aucune prise, ce que le texte proposé semble laisser entendre. Le Procureur général d'Etat n'aurait très certainement pas le pouvoir de ne pas transmettre une demande tendant à obtenir l'arrestation d'un député“. La Commission s'est ralliée à la proposition du Conseil d'Etat.

– Au troisième alinéa de la proposition de révision de l'article 69 il est retenu que la Chambre des Députés ne doit pas intervenir en ce qui concerne l'exécution des peines, mêmes privatives de liberté, prononcées à l'encontre d'un député.

Le Conseil d'Etat a proposé dans son avis du 27 avril 1999, de supprimer le bout de phrase „lorsque le jugement qui les a prononcées est coulé en force de chose jugée“, alors que toute peine privative de liberté, ne peut être exécutée que si la décision judiciaire qui l'a prononcée est coulée en force de chose jugée.

*

Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose unanimement à la Chambre des Députés de voter l'article 69 de la Constitution dans la forme qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE REVISION

de l'article 69 de la Constitution

L'article 69 de la Constitution est rédigé comme suit:

„**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, l'arrestation d'un député pendant la durée de la session est, sauf le cas de flagrant délit, soumise à l'autorisation préalable de la Chambre.

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.“

Luxembourg, le 18 janvier 2006

Le Président-Rapporteur,
Paul-Henri MEYERS

Service Central des Imprimés de l'Etat

4285,4939

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 100

14 juin 2006

S o m m a i r e

REVISION CONSTITUTIONNELLE

Loi du 1^{er} juin 2006 portant révision de l'article 68 de la Constitution	page 1826
Loi du 1^{er} juin 2006 portant révision de l'article 69 de la Constitution	1826