

**N° 4285<sup>4</sup>****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<sup>e</sup> siècle.

L'auteur de la présente proposition souligne dans l'exposé des motifs que *„la jeune démocratie du XIX<sup>e</sup> 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.

Pendant, 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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

