

**N° 4939<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

---

---

**PROPOSITION DE REVISION****de l'article 68 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 FLESCHE, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

\*

**1. PROCEDURE DE REVISION**

L'article 68 de la Constitution a été déclaré révisable par la Chambre des Députés dans sa séance du 21 mai 1999.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné la question d'une révision de l'article 68 de la Constitution dans ses réunions des 30 mai et 20 juin 2001, des 16 janvier, 30 janvier et 20 février 2002.

Ayant conclu à la nécessité d'une modification de l'article 68 de la Constitution, la Commission a désigné dans sa réunion du 16 janvier 2001 M. Lucien Weiler comme rapporteur d'une proposition de révision. La Commission a adopté dans sa réunion du 6 mars 2002 la proposition de révision présentée par le rapporteur. Cette proposition a été déposée à la Chambre des Députés le 17 avril 2002 par le Président de la Commission M. Paul-Henri Meyers.

Le Conseil d'Etat s'est rallié, dans son avis du 25 février 2003, à la proposition de texte de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Comme dans notre loi fondamentale les articles 68, prévoyant l'irresponsabilité du député, et 69, traitant de l'inviolabilité du député, portent dans leur ensemble sur les deux volets de ce que l'on qualifie d'immunité parlementaire, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a attendu que la procédure législative relative à l'article 69 soit arrivée à un stade permettant de présenter en séance publique les propositions de révision des deux articles précités.

Dans sa réunion du 26 octobre 2005, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a réexaminé les propositions de révision des articles 68 et 69 de la Constitution et elle a décidé d'adopter pour l'article 68 la proposition de texte telle qu'arrêtée unanimement dans sa réunion du 6 mars 2002. Elle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur en remplacement de M. Lucien Weiler.

La Commission, ayant décidé dans sa réunion du 26 octobre 2005 de transmettre le texte pour d'éventuelles observations aux différents groupes politiques, a constaté dans sa réunion du 13 décembre 2005 l'accord de tous les partis politiques avec le texte proposé.

Dans sa réunion du 18 janvier 2006, la Commission a approuvé le présent rapport.

\*

## 2. EXPOSE DES MOTIFS

L'article 68 de la Constitution inscrit invariablement dans la loi fondamentale depuis 1848, 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*“.

Cet article consacre le premier volet de l'immunité parlementaire, à savoir l'irresponsabilité du député dans l'exercice de ses fonctions, le second volet en étant l'inviolabilité, relevant de l'article 69.

L'irresponsabilité parlementaire soustrait le député à toute action judiciaire tant civile que pénale pour les opinions et votes émis dans l'exercice de ses fonctions.

L'irresponsabilité parlementaire doit permettre au député d'assumer librement le mandat que les électeurs lui ont confié. Il s'agit d'une mesure de protection contre les menaces ou actes d'intimidation, contre des poursuites, souvent vexatoires, dont un parlementaire pourrait faire l'objet. Ce régime découle du principe de la séparation des pouvoirs en vue d'assurer l'indépendance des élus. Il ne doit pas être considéré comme un privilège d'impunité, allant à l'encontre du principe de l'égalité devant la loi, mais comme une garantie attachée au libre exercice du mandat parlementaire. Cette garantie protège donc surtout le mandat et moins celui qui le détient, d'où la conclusion de la doctrine que le député ne peut pas renoncer, soit de manière générale, soit dans un cas particulier, à cette garantie qui fait partie de son statut.

Dans l'exposé des motifs il est relevé à juste titre que „*de nos jours, contrairement à ce qui était encore concevable en 1848 ou en 1856, le risque de l'intimidation du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif par la voie de procès commandités ne se présente plus. Au contraire, la grande visibilité – toujours croissante par ailleurs – des députés, d'une part, et l'inflation des actions civiles en responsabilité et en réparation de dommages du fait d'un accès toujours plus facile à la justice, de l'autre, ont pour conséquence d'augmenter le risque de procès privés intentés contre des députés par des particuliers ou des associations*“.

Pour le Conseil d'Etat, qui admet que la possibilité d'une intimidation, voire d'une contrariété des travaux parlementaires reste tout aussi évidente qu'au 19e siècle, notamment par un accès à la justice devenu beaucoup plus aisé pour les particuliers, l'irresponsabilité parlementaire „*ne protège par ailleurs non seulement le mandat du député, mais d'une certaine façon également l'institution de la Justice. Le risque d'un déplacement du débat politique de la tribune de la Chambre des députés vers le prétoire existe, avec la conséquence évidente de l'interprétation du débat en question par les juges. Une justice jusque-là au-delà de tout soupçon risquerait le reproche de l'interprétation du débat par les juges*“.

Les discussions menées au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au sujet de la portée de l'irresponsabilité parlementaire offrent l'occasion d'aborder les questions en relation avec les personnes bénéficiant de cette irresponsabilité, les actes qu'elle entend couvrir et les effets qui s'en dégagent.

Il est évident que seuls les membres élus de la Chambre des Députés peuvent bénéficier de l'irresponsabilité parlementaire à l'exclusion des membres de leurs familles et de leurs collaborateurs.

Reste également la question plutôt théorique de déterminer la période pendant laquelle une personne est à considérer comme „député“.

On peut admettre que dans notre pays, contrairement à d'autres pays européens, le mandat parlementaire commence avec la prestation du serment et se termine notamment par la démission, par le fait de ne plus se présenter aux élections ou de ne pas être réélu, encore que la Constitution ne précise pas à quel moment un député est censé ne plus revêtir cette fonction.

Les députés européens, même s'ils sont inclus dans le champ d'application du Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne, continuent à relever du régime des immunités parlementaires de leur pays d'élection. Les membres luxembourgeois du Parlement européen peuvent invoquer le bénéfice des dispositions des articles 68 et 69 de la Constitution. Le Protocole précité ne règle pas la question de la levée d'immunité parlementaire et le Parlement européen n'a jamais mis en place une immunité parlementaire européenne relevant de la compétence exclusive du Parlement européen.

On peut retenir qu'un député européen jouit des dispositions sur l'immunité parlementaire de son pays d'élection et que la levée de l'immunité parlementaire relève d'une décision à prendre par le

parlement du pays qu'il représente. Le Parlement européen peut se baser sur une jurisprudence très vaste relative à l'application pratique de cette immunité.

Il faut également rappeler que l'article 40 du statut du Conseil de l'Europe et l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe de 1949 ainsi que son protocole additionnel de 1952 fixent les dispositions sur l'immunité des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les autorités nationales qui introduisent une demande de levée de l'immunité parlementaire d'un membre de l'Assemblée parlementaire auprès du parlement national doivent, en même temps, en saisir l'Assemblée parlementaire.

En ce qui concerne les actes protégés par l'irresponsabilité parlementaire, le texte vise expressément „les opinions et les votes“. Les actes qui n'ont rien à voir avec les votes ou les opinions exprimés, tels des actes de violence ou des coups et blessures, ne sont donc pas visés par l'irresponsabilité parlementaire.

Par ailleurs, les opinions et votes doivent avoir été émis dans l'exercice de la fonction de député. Il en est ainsi certainement pour les opinions et les votes émis en séance publique ou en commission.

L'irresponsabilité du député n'est pas absolue. Il convient en effet de rappeler que le député qui commet un crime relevant de la compétence de la Cour Pénale Internationale, dont le statut a été arrêté à Rome le 17 juillet 1998, reste individuellement responsable et peut être puni conformément au Statut de la Cour. La loi du 8 août 2000 portant révision de l'article 118 de la Constitution prévoit expressément que „*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*“.

Le Statut prévoit notamment que toute personne qui ordonne, sollicite ou encourage la commission d'un crime relevé par le Statut est susceptible d'être poursuivie devant la Cour Pénale Internationale.

Enfin, l'irresponsabilité du député trouve également sa limite dans la mesure où, pour des paroles prononcées en séance publique, il peut faire l'objet des mesures disciplinaires prévues aux articles 47 à 52 du Règlement de la Chambre des Députés.

Quant aux effets de l'irresponsabilité, ils excluent, sous réserve de ce qui a été dit ci-avant, toute action tant au civil qu'au pénal. Le texte de l'article 68 actuellement en vigueur dispose: „*Aucun député ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions*“. Le texte proposé par la révision précise qu' „*Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions*“.

D'après l'exposé des motifs, la présente proposition de révision ne tend pas à altérer le principe de l'irresponsabilité parlementaire: „*La formulation proposée de l'article 68 a pour objet d'en clarifier la portée et le champ d'application, sans en modifier la substance. A cet égard, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose une formulation spécifiant les types d'actions judiciaires visées par l'article, et permettant une conception plus large de ce qu'il y a lieu d'entendre par „l'exercice des fonctions du député*“.

*Les termes de „poursuite“ et de „recherche“ sont de connotation essentiellement pénale. L'irresponsabilité parlementaire doit toutefois s'étendre à tout type d'action judiciaire qui pourrait être intentée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, y inclus notamment les actions civiles. De telles actions, surtout dans la mesure où, étant dirigées contre une personnalité publique, sont susceptibles d'attirer un intérêt médiatique certain, peuvent avoir un important effet nocif à la liberté d'expression et d'action du législateur, dont celui-ci ne saurait s'accommoder. La Commission estime par conséquent qu'il y a lieu d'inclure de manière expresse les actions civiles dans le champ d'application de l'article 68*“.

\*

En considération de l'ensemble des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose unanimement à la Chambre des Députés de voter dans la forme qui suit la révision de l'article 68 de la Constitution:

\*

**TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION**

**PROPOSITION DE REVISION  
de l'article 68 de la Constitution**

L'article 68 de la Constitution est rédigé comme suit:

„**Art. 68.**– Aucune action, ni civile, ni pénale, ne peut être dirigée contre un député à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.“

Luxembourg, le 18 janvier 2006

*Le Président-Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS