



La compétence de la Chambre des Députés d'accuser un membre du Gouvernement

Compte tenu des contraintes de temps, le présent document ne constitue pas une étude exhaustive sur la compétence de la Chambre des Députés d'accuser un membre du Gouvernement. Pour un examen approfondi de la question, les députés pourront consulter l'article de Claude Hirsch, « La responsabilité pénale des membres du Gouvernement : tentative d'état des lieux et perspectives »¹. L'aperçu scientifique ici rédigé s'appuie, en partie, sur les développements de cet article et a pour ambition de répondre succinctement aux cinq questions suivantes :

1. Quel est le cadre juridique régissant la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ?

Ce sont les articles 82 et 116 de la Constitution qui organisent la compétence de la Chambre des Députés en matière d'accusation d'un membre du Gouvernement :

[Chapitre V. – Du Gouvernement du Grand-Duché]

Art. 82 de la Constitution. La Chambre a le droit d'accuser les membres du Gouvernement.
– Une loi déterminera les cas de responsabilités, les peines à infliger et le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre, soit sur la poursuite des parties lésées.

[Chapitre XII. – Dispositions transitoires et supplémentaires]

Art. 116 de la Constitution. Jusqu'à ce qu'il y soit pourvu par une loi, la Chambre des Députés aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un membre du Gouvernement, et la Cour supérieure, en assemblée générale, le jugera, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. – Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales.

Force est de constater que le cadre juridique régissant la mise en accusation d'un membre du Gouvernement est incomplet : la loi à laquelle fait référence la deuxième phrase de l'article 82 de la Constitution n'a, en effet, jamais été adoptée, de sorte que ce sont les dispositions transitoires de l'article 116 qui doivent s'appliquer.

¹ C. Hirsch, « La responsabilité pénale des membres du Gouvernement : tentative d'état des lieux et perspectives », *Pasicrisie luxembourgeoise*, n°2/2021, tome 40, pp. 117 et s.

2. Que veut dire le droit de la Chambre des Députés d'« accuser un membre du Gouvernement » ?

Lorsque la Chambre accuse un membre du Gouvernement, elle prend l'initiative des poursuites contre celui-ci. En vertu des dispositions constitutionnelles, c'est elle seule qui peut décider de la mise en mouvement de l'action publique à l'égard du membre du Gouvernement. Elle peut s'autosaisir ou être saisie par le Parquet, qui lui communique une série d'indices laissant à supposer que le membre du Gouvernement a commis une infraction.

3. La Chambre des Députés peut-elle accuser un membre du Gouvernement, dès lors que ce membre du gouvernement a démissionné de ses fonctions ?

La question formulée ci-dessus appelle **une réponse positive**.

Pour faire valoir que la Chambre des Députés peut encore accuser un membre du Gouvernement, même si ce membre du gouvernement a démissionné de ses fonctions, il faut examiner **le but des articles 82 et 116 de la Constitution**.

L'objectif des articles 82 et 116 de la Constitution n'est pas d'accorder un privilège aux membres du Gouvernement, mais d'octroyer une garantie afin que **le bon fonctionnement de l'action gouvernementale ne puisse pas être entravé de manière intempestive et répétitive**.

Cet objectif a été très clairement mis en avant en 2002 par la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée générale, qui a indiqué :

« [l]a compétence exclusive et discrétionnaire pour poursuivre pénalement un membre du Gouvernement, conférée à la Chambre des Députés, est justifiée par la nécessité d'assurer, pour des raisons d'ordre public et d'intérêt général, la protection de la fonction ministérielle »².

Très récemment, la chambre du conseil de la cour d'appel a, dans le même sens, rappelé que :

« Les immunités reconnues aux membres du Gouvernement ont une justification purement fonctionnelle [...] Elles sont dictées par de hautes considérations d'intérêt général et consacrent moins une faveur au profit des ministres qu'une disposition d'ordre public que justifient les nécessités du Gouvernement. **La gestion gouvernementale risquerait d'être entravée si les membres du Gouvernement pouvaient être poursuivis suivant les règles du droit commun par leurs administrés ou par leurs adversaires politiques** »³.

Ainsi, c'est donc l'impératif de sauvegarde de la fonction gouvernementale qui justifie l'existence de règles dérogatoires au régime de droit commun en matière de responsabilité pénale des membres du Gouvernement.

² Cour supérieure de justice (ass. gén.), 5 décembre 2002, n° 337/02, cité dans : G. Friden, P. Kinsch, « La pratique luxembourgeoise en matière de droit international public (2002) », *Annales du droit luxembourgeois*, vol. 13, pp. 683 et s.

³ C.A., 16 mars 2021, n° 216/21 Ch.c.C.

A la lumière de la nécessité de protection de la fonction gouvernementale, il importe peu que le membre du Gouvernement ait ou non démissionné lorsque la Chambre des Députés envisage de l'accuser. Dans le cas particulier qui nous intéresse, il suffit, pour que la protection spéciale reconnue aux membres du Gouvernement par la Constitution soit d'application, que l'ancien membre du Gouvernement soit suspecté d'avoir commis des infractions **pendant le temps de ses fonctions ministérielles et dans l'exercice de celles-ci**.

Cette conclusion au terme de laquelle la démission du membre du Gouvernement est sans incidence sur la compétence de la Chambre des Députés a, déjà, été éprouvée **dans la pratique**, lors de l'affaire dite « Wickrange/ Livange » de 2012 : tandis que l'ancien ministre de l'Économie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké, avait démissionné **le 1^{er} février 2012**⁴, la Chambre examine la question de sa mise en accusation **en juillet 2012**. Les deux résolutions déposées dans ce contexte soulignent toutes les deux que les articles 82 et 116 de la Constitution « s'appliquent également **pour des membres du Gouvernement dont les fonctions ont pris fin** et qui seraient soupçonnés d'avoir commis des infractions pendant le temps de leurs fonctions et dans l'exercice de celles-ci »⁵.

Cette solution est, d'ailleurs, aussi celle retenue **en droit belge**. Dans un arrêt de 1985, la Cour de cassation belge a expliqué que le Parlement demeure compétent pour se prononcer sur l'éventuelle accusation d'un **ancien** membre du Gouvernement. Les mots de la juridiction belge sont précisément les suivants :

« cette nécessité justifie qu'un ministre ne puisse être poursuivi et jugé que dans les conditions prévues à cet article [...] lorsque, **après la cessation de ses fonctions**, il est soupçonné d'avoir commis des infractions dans l'exercice de celles-ci »⁶.

Il faut, du reste, encore préciser que les articles 82 et 116 de la Constitution présentent **un caractère d'ordre public**, de sorte que le membre du Gouvernement ne peut de lui-même renoncer au régime spécial de la Constitution et demander à être soumis au droit commun⁷.

⁴ Arrêté grand-ducal du 31 janvier 2012 accordant démission honorable à Monsieur Jeannot Krecké, Ministre.

⁵ Voir la résolution déposée par M. Marc Spautz le 17 juillet 2012 contre la mise en accusation de l'ancien ministre, doc. parlementaire I-2011-0-M-4305-01 ; et la résolution déposée par M. Jacques-Yves Henckes le 17 juillet 2012 en faveur de la mise en accusation de l'ancien ministre, doc. parlementaire I-2011-0-M-4307-01.

⁶ Cour de cass. belge, 12 juin 1985, *Pasicrisie belge*, 1985, I, p. 1281. Nous soulignons.

⁷ On notera que si la proposition de révision constitutionnelle 7700 supprime la compétence de mise en accusation de la Chambre des Députés, elle maintient une certaine protection en faveur des membres du Gouvernement, en prévoyant que seul le Ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'égard des membres du Gouvernement. Ce qui est intéressant, à cet égard, est que le régime particulier envisagé prévoit que la compétence exclusive du Ministère public en matière d'engagement et d'exercice des poursuites vaut y compris pour l'ancien membre du Gouvernement.

Art. 83 (3) de la Constitution tel qu'issu de la proposition de révision constitutionnelle 7700 :

« Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes commis par eux dans l'exercice de leur fonction.

Seul le ministère public peut intenter et diriger les poursuites à l'encontre d'un membre du Gouvernement pour ces actes, **même après cessation de sa fonction** ». (Nous soulignons)

4. Quelles sont les conséquences si la Chambre des Députés renonce à prendre une décision sur la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ?

Quelles sont les conséquences si la Chambre des Députés se prononce en séance plénière contre la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ?

Les deux interrogations appellent la même réponse.

L'inaction de la Chambre des Députés ou sa décision expresse de ne pas mettre en accusation un membre du Gouvernement **font obstacle à ce que le pouvoir judiciaire puisse agir**. Elles empêchent que la Cour supérieure de justice, siégeant en assemblée générale, puisse juger le membre du Gouvernement.

Dans son article, Claude Hirsch précise que sans la mise en accusation de la Chambre, « le magistrat du ministère public qui engagerait l'action publique à l'encontre d'un membre du Gouvernement risquerait de se rendre coupable d'infraction à l'article 158 du code pénal »⁸.

5. Quels sont les grands principes directeurs régissant la mise en accusation d'un membre du Gouvernement ?

La Chambre des Députés peut décider d'accuser le membre du Gouvernement si elle estime qu'il existe suffisamment d'indices de culpabilité. **Elle n'a pas à se prononcer sur le fond, et donc à trancher la question de la culpabilité du ministre** : ce pouvoir revient – selon les termes de l'article 116 de la Constitution – « à la Cour supérieure, en assemblée générale, [qui] jugera [le membre du Gouvernement], en caractérisant le délit et en déterminant la peine ».

Dans le cadre de sa compétence de mise en accusation, la Chambre pourrait, notamment, vérifier :

- si les faits, à les supposer établis, peuvent être considérés comme constituant une infraction ;
- si l'ancien membre du Gouvernement en cause en est bien l'auteur ;
- si la poursuite n'est pas inspirée par la malveillance ou par le désir de tracasser un adversaire politique.

Auteur : Clémence Janssen-Bennynck

Requérant : Bureau
Luxembourg, le 24 avril 2022

⁸ C. Hirsch, « La responsabilité pénale des membres du Gouvernement : tentative d'état des lieux et perspectives », *Pasicrisie luxembourgeoise*, n°2/2021, tome 40, p. 121. L'article 158 du Code pénal dispose : « Seront punis d'une amende de 500 euros à 20.000 euros, et pourront être condamnés à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics, tous officiers du ministère public ou de la police judiciaire qui, sans les autorisations prescrites par la Constitution, auront provoqué, donné, signé soit un jugement contre un membre du Gouvernement, ou un député, soit une ordonnance ou un mandat tendant à les poursuivre ou à les faire mettre en accusation, ou qui, sans les mêmes autorisations, auront donné ou signé l'ordre ou le mandat de saisir ou arrêter soit un membre du Gouvernement, soit un député, sauf, quant à ce dernier, le cas de flagrant délit ».