



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de révision de la Constitution 5673

Proposition de révision portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution

Date de dépôt : 30-01-2007

Date de l'avis du Conseil d'État : 06-11-2007

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
18-12-2007	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
30-01-2007	Déposé	5673/00	<u>6</u>
31-07-2007	Prise de position du Gouvernement - Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (31.7.2007)	5673/01	<u>11</u>
06-11-2007	Avis du Conseil d'Etat (6.11.2007)	5673/02	<u>14</u>
21-11-2007	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	5673/03	<u>17</u>
31-12-2008	Publié au Mémorial A n°37 en page 600	5673	<u>22</u>

Résumé

N° 5673 PROPOSITION DE REVISION
portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution

PROPOSITION DE REVISION
portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution

Résumé

La proposition de révision sous examen est l'expression de la volonté politique de moderniser le texte de la Constitution en le mettant en concordance avec la pratique institutionnelle. A aucun moment de son histoire constitutionnelle la Charte fondamentale du pays n'a mentionné la mission, voire l'existence des partis politiques.

Si la Constitution consacre son chapitre IV à la Chambre des Députés, elle se borne à en définir le régime électoral applicable sans référence quelconque aux partis ou groupes parlementaires.

La réalité des partis politiques et leur implication dans le fonctionnement des institutions politiques sont complètement passées sous silence dans le texte de la Constitution. Qu'il s'agisse de l'élection et du fonctionnement du Parlement ou de la procédure de désignation du Gouvernement, la Constitution ne fait aucune mention du rôle pourtant non négligeable des partis dans la vie des institutions.

Contrairement à un certain nombre d'autres démocraties européennes, le Luxembourg a longtemps hésité à reconnaître l'existence et la fonction des partis politiques dans un régime de démocratie représentative.

Cette consécration légale n'est intervenue qu'en 1999 à travers une loi introduisant le remboursement partiel des frais des campagnes électorales pour les élections législatives et européennes.

Depuis longtemps, le Règlement de la Chambre des Députés pris en vertu de l'article 70 de la Constitution reconnaît l'existence des groupes politiques sans se référer pourtant expressément aux partis. Notre droit électoral continue de ne mentionner que les candidats et les listes de candidats. L'ouvrage de référence en matière de droit constitutionnel et de droit administratif au Luxembourg « L'Etat luxembourgeois » de Pierre Majerus ne contient la moindre référence aux partis politiques.

Il y a lieu de relever une exception notable à cette mise à l'écart des partis dans notre droit public : une proposition de loi déposée le 13 mars 2007 (cf. document parlementaire n° 5700) tend à régler le financement des partis politiques.

Quelques années auparavant, le 24 janvier 2004 avait été déposée une proposition de loi relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu.

Cent ans après leur première apparition au Luxembourg, les partis politiques, longtemps reconnus et étudiés par la science politique, sont sur le point de faire leur entrée dans notre droit constitutionnel.

« Un parti politique est une association d'individus, plus ou moins nombreux et plus ou moins organisés, qui a pour objet d'exprimer les opinions, les aspirations et les préférences politiques

de ses adhérents et sympathisants et de leur permettre une participation effective à l'exercice de pouvoir » (Charles Cadoux, Droit constitutionnel et institutions politiques, tome 1: Théorie générale des institutions politiques, Editions Cujas, 1980).

La participation du citoyen à l'exercice ne peut se limiter au vote lors des élections. Il est impérieux qu'un contact permanent soit établi entre gouvernants et gouvernés. Les partis politiques cherchent généralement à établir ce lien entre le pouvoir et le citoyen isolé. Ils constituent un corps intermédiaire, des relais indispensables pour le bon fonctionnement d'une démocratie représentative.

La création des partis est intimement liée à celui du régime démocratique. Dans sa phase initiale elle est largement fonction de l'extension du suffrage populaire et des prérogatives du parlement.

Comme l'a écrit le Professeur Maurice Duverger dans son ouvrage de référence sur les partis politiques (« Les partis politiques » Librairie A. Collin, Paris, 1976) : « *Plus les assemblées politiques voient grandir leur fonction et leur indépendance, plus leurs membres ressentent le besoin de se regrouper par affinités afin d'agir de concert ; plus le droit de vote s'étend et se multiplie, plus il devient nécessaire d'encadrer les électeurs par des unités capables de faire connaître les candidats et de canaliser les suffrages dans leur direction* ».

Ce mode de formation correspond à la genèse des partis les plus anciens.

Au 20^e siècle on constate la création de partis d'origine extérieure. « *L'ensemble d'un parti est essentiellement établi par une institution préexistante, dont l'activité propre se situe en dehors des élections et du parlement* » (M. Duverger, ouvrage précité). Ainsi les syndicats ou des groupements professionnels, des groupements d'intellectuels, les églises, des associations de défense d'intérêts ont été à l'origine de la création de nombreux partis.

Au Luxembourg les premiers partis politiques structurés ont été créés lors des premières décennies du 20^e siècle. Actuellement cinq partis sont représentés à la Chambre des Députés. Aux élections législatives de 2004 six groupements politiques avaient présenté des listes de candidats dans les quatre circonscriptions électorales.

5673/00

N° 5673

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROPOSITION DE REVISION

portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution

* * *

Dépôt (M. Alex Bodry, Vice-Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle) et transmission à la Conférence des Présidents (30.1.2007)

Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (8.2.2007)

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Texte de la proposition de révision.....	1
2) Exposé des motifs	1

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE REVISION

Au Chapitre III. – „De la Puissance souveraine“ de la Constitution, il est inséré un article 32bis nouveau rédigé comme suit:

„Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.“

*

EXPOSE DES MOTIFS

Alors que les partis politiques constituent un élément essentiel du fonctionnement des institutions dans un régime démocratique, la Constitution luxembourgeoise ignore cette réalité sociale. Même notre droit électoral ne mentionne nulle part les partis politiques et se borne à reconnaître l'existence de candidats regroupés sur des listes.

C'est une loi du 7 janvier 1999 qui, pour la première fois, a consacré l'existence de partis et de groupements politiques dans le cadre du remboursement partiel de leurs frais de campagnes électorales pour les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen.

Les discussions sur l'inscription des partis politiques dans la Constitution luxembourgeoise datent de longues années. En effet, déjà dans les années 80, cette question a été amplement discutée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, notamment dans le cadre du projet de révision No 3228 de l'article 26 de la Constitution¹ qui avait trait au domaine de la liberté d'association.

La liberté de créer des partis politiques et des syndicats n'a finalement pas été inscrite formellement dans la Constitution sur base de l'argumentation que le droit d'association constitue une liberté générale

¹ Doc. parl. 3228 – Session parlementaire ordinaire 1987-1988 – Projet de révision de l'article 26 de la Constitution, devenu la loi du 13 juin 1989 portant révision de l'article 26 de la Constitution.

et sans restriction qui s'applique également aux partis politiques et aux syndicats. La commission d'antan s'était prononcée comme suit: „*La Commission a été d'avis qu'il n'était pas opportun de mentionner les partis politiques dans la Constitution. Elle a considéré que le droit d'association est un droit général dont bénéficient les Luxembourgeois. Mentionner spécialement les partis politiques dans le cadre de la disposition constitutionnelle consacrée à ce droit pourrait être interprété comme une tentative de qualifier, voire de restreindre, leur liberté.*“ Dans son avis du 21 février 1989, le Conseil d'Etat s'était rallié à cette proposition.

Ainsi, les partis politiques, bien que leur rôle dans le fonctionnement de la démocratie parlementaire n'ait plus besoin d'être démontré, ne sont pas mentionnés dans la Constitution.

Notons à titre d'information que jadis l'inscription formelle des partis dans la Constitution soulevait également des questions sur ses incidences quant à un éventuel contrôle des partis politiques sur la conformité de leurs statuts par rapport à la Constitution ou sur leur financement.

En octobre 2001, la question fut réexaminée par la Commission qui se référait, entre autres, aux textes constitutionnels d'autres Etats européens. Ainsi, par exemple, l'article 4 de la Constitution française dispose que „*Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.*“.

D'après l'article 6 de la Constitution espagnole „*Les partis politiques expriment le pluralisme politique, ils concourent à la formation et à la manifestation de la volonté populaire et sont un instrument fondamental de la participation politique.*“.

Les Constitutions de l'Italie, du Portugal ou encore de la Grèce ont elles aussi consacré l'existence et la mission des partis politiques dans la vie politique de leur pays.

Une première proposition de texte a été soumise à l'examen des groupes politiques représentés à la Chambre des Députés.

Par la suite, il a été procédé à la discussion des différentes prises de position des groupes parlementaires, ainsi que de la proposition de loi du député Jean-Paul Rippinger (document parlementaire No 5284).

Les débats en Commission ont fait apparaître dès 2004 un rapprochement des points de vues. Une large majorité s'est dégagée en faveur d'un texte succinct se limitant à reconnaître l'existence et la mission des partis politiques.

Il y a lieu de noter que dans son programme d'août 2004, le Gouvernement a expressément reconnu que dans une démocratie représentative les partis politiques constituent une base de la volonté populaire. Dans ce contexte, l'Etat devrait veiller à permettre aux partis d'assurer leur tâche par un soutien matériel conditionné par des règles strictes de contrôle et de gestion transparente des finances des partis. Les travaux en vue de transposer ces principes dans notre législation sont actuellement en cours.

Dans sa réunion du 25 octobre 2006, la présente Commission s'est finalement prononcée à l'unanimité pour l'adoption du texte de révision suivant:

„Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.“

En ce qui concerne la définition du parti politique, on peut se référer à la loi précitée du 7 janvier 1999 qui dispose dans son article 1er „*[...] qu'il y a lieu d'entendre par parti politique ou groupement politique, l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire de la manière définie dans ses statuts ou son programme*“.

La présente proposition de révision reprend sous une formulation plus concise les éléments essentiels de la définition légale de 1999.

Les partis politiques participent activement à la formation et à la manifestation de la volonté populaire, notamment à travers le suffrage universel.

La proposition sous rubrique fait une référence supplémentaire à la notion de pluralisme démocratique. La démocratie ne pourra fonctionner pleinement que s'il existe plusieurs partis indépendants reflétant les différents courants de pensées politiques. L'électeur doit disposer d'un choix entre plusieurs options politiques. Les partis doivent être l'expression de ce pluralisme d'idées.

La notion de „parti politique“ est utilisée dans un sens générique. Elle englobe également les groupements politiques se présentant au suffrage universel, mais qui ne se désignent pas eux-mêmes comme partis.

Il est apparu qu'une référence aux programmes, aux structures et au financement des partis dans le texte de la Constitution n'apporterait guère une plus-value à la proposition de révision. A l'heure actuelle elle engendrerait plus de questions que de réponses.

L'expérience de la loi dite „muselière“ de 1937 montre d'ailleurs qu'un quelconque contrôle des partis quant à leur légalité est une opération très hasardeuse, difficilement conciliable avec certains principes fondamentaux d'un régime démocratique.

Cette absence de référence à une loi organique sur les partis n'exclut évidemment pas que le législateur puisse valablement encadrer certains aspects de l'activité des partis, comme il l'a déjà fait en 1999.

En ce qui concerne l'insertion du texte dans la Constitution, il a été jugé préférable de l'intégrer dans le chapitre relatif à la puissance souveraine, à la suite de l'article 32. Le Constituant français a adopté une solution similaire. En effet, les partis politiques sont bien plus qu'une simple expression particulière du droit d'association, mais une forme déterminante de l'expression de la puissance souveraine qui réside dans la nation.

Luxembourg, le 30 janvier 2007

*Le Vice-Président de la Commission des Institutions
et de la Révision constitutionnelle,
Alex BODRY*

Service Central des Imprimés de l'Etat

5673/01

N° 5673¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROPOSITION DE REVISION

portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(31.7.2007)

Monsieur le Président,

En me référant à votre lettre du 13 février 2007, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de révision de la Constitution sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*La Secrétaire d'Etat aux Relations
avec le Parlement,
Octavie MODERT*

*

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

La proposition de révision sous revue, déposée par Monsieur le Député Alex BODRY en date du 13 février 2007, vise à insérer dans la Constitution un article 32bis nouveau au Chapitre III. – „*De la Puissance souveraine*“, rédigé comme suit:

„Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.“

Les discussions relatives à l'ancrage éventuel des partis politiques comme élément essentiel de la démocratie dans notre Constitution ne sont pas nouvelles comme en témoignent les travaux parlementaires. C'est surtout au cours de la session parlementaire 1987-1988 que l'opportunité d'une telle inscription dans la Loi fondamentale a été longuement débattue au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans le cadre des travaux en relation avec le projet de révision relatif au droit d'association. Or, à cette époque, la commission parlementaire, suivie en cela par le Conseil d'Etat, a fini par rejeter l'idée sur base de l'argument que le droit d'association à lui seul constituait une liberté générale sans restriction englobant également et nécessairement les partis politiques.

Ce n'est qu'en 2001 que le sujet a refait surface et qu'une nouvelle impulsion a été donnée aux discussions au sein de la commission parlementaire précitée. Une première proposition de texte élaborée par la commission parlementaire, et discutée au sein des groupes politiques, fut suivie en janvier 2004 par le dépôt d'une proposition de révision émanant du Député Jean-Paul Rippinger (Doc. Parl. 5284).

Ces discussions ont eu comme résultat de rapprocher les vues des partis politiques à ce sujet et ont fait ressortir un large consensus en faveur d'un texte succinct qui se limiterait à régler l'essentiel en reconnaissant l'existence et la mission des partis politiques.

Fort de ce constat, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a élaboré le texte de la proposition de révision sous revue qui reprend sous une forme plus concise l'essentiel de la définition des partis politiques retenue par la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et du Parlement européen.

Le Gouvernement salue cette initiative qui permettra de combler un vide. En effet, et contrairement à d'autres textes constitutionnels étrangers (France, Espagne, Italie, Grèce ou Portugal), notre Constitution ne mentionne pas les partis politiques alors que personne ne conteste qu'ils constituent un des rouages indispensables au bon fonctionnement de notre régime de la démocratie parlementaire.

Compte tenu du fait que le libellé du texte proposé par l'auteur constitue un texte de compromis qui bénéficie de l'appui unanime des membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de la Chambre des Députés, exprimé à l'occasion de la réunion du 17 janvier 2007, le Gouvernement marque son accord avec la proposition de révision.

5673/02

N° 5673²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE REVISION

portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.11.2007)

Par dépêche du 23 février 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de révision portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution, déposée à la Chambre des députés par le Député Alex Bodry, Vice-président de la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle en séance publique du 13 février 2007.

La prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'Etat par dépêche du 31 juillet 2007.

*

La proposition de révision a pour objet de compléter la Constitution à l'endroit du chapitre III.– „De la Puissance souveraine“ par un article 32bis libellé comme suit:

„Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.“

La proposition de loi vise à conférer aux partis politiques un ancrage dans la Constitution, à l'instar de ce qui est le cas dans de nombreuses constitutions étrangères. Cette approche constitue donc un revirement par rapport aux positions prises à ce sujet par les différentes instances intervenues dans le processus de révision de l'article 26 de la Constitution.¹

Le Gouvernement constate que les partis politiques „constituent un des rouages indispensables au bon fonctionnement de notre régime de la démocratie parlementaire“. Essentiels à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique, les partis permettent aux citoyens de s'intégrer dans le système politique, structurent les courants d'idées dans des programmes d'action politique, sensibilisent le public et jouent un rôle essentiel dans la préparation des élections en sélectionnant et en présentant des candidats aux charges publiques.²

Les réticences à consacrer les partis politiques de manière spécifique dans la Loi fondamentale résultent de la constatation que les partis politiques sont des associations, et qu'ils trouvent donc leur fondement dans le droit d'association régi par l'article 26 de la Constitution.

Le fait que l'article 26 de la Constitution s'applique aux partis politiques demeure valable, même si on leur consacre un texte spécifique dans la Constitution. Il a notamment pour conséquence que le droit d'association dans des partis politiques n'est pas soumis à une autorisation préalable. Toute velléité de soumettre les partis politiques à des conditions limitant cette liberté fondamentale serait dès lors contraire à la Constitution. Toutefois, l'action des partis politiques demeure soumise à la loi.

Le droit d'association s'applique aux partis comme il s'applique à toutes les autres associations, comme par exemple les syndicats. Toujours est-il que les partis politiques se distinguent des autres

1 Proposition de révision No 3228 de l'article 26 de la Constitution; avis du Conseil d'Etat du 21 février 1989 (Doc. parl. No 3228¹) et rapport de la commission parlementaire (Doc. parl. No 3228²).

2 Ingrid van Biezen, Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices, Editions du Conseil de l'Europe.

Stefan Kinkel, Parteien und Grundgesetz, in www.Politlounge.de

associations par la dimension particulière qui est celle de choisir et de présenter des candidats au suffrage universel en vue de l'exercice de mandats au sein des institutions publiques. Une disposition constitutionnelle comme celle faisant l'objet de la proposition de révision serait donc complémentaire et non en contradiction avec l'article 26 dont question ou encore avec l'article 24 de la Constitution qui traite de la liberté d'expression.

Une autre pierre d'achoppement à laquelle un dispositif juridique relatif aux partis politiques risque de se heurter est constituée par l'interdiction du mandat impératif prévue à l'endroit de l'article 50 de la Constitution. L'encadrement partisan, qui se manifeste tant avant les élections, le candidat étant lié au parti qui lui accorde son investiture, qu'après celles-ci, où les groupes politiques ont peu à peu confisqué les prérogatives que la Constitution a dévolues individuellement aux élus, risque de constituer une transgression de cet interdit.³ Toutefois, l'interdiction du mandat impératif ne s'oppose pas tant à l'inscription des partis politiques dans la Constitution, comme l'envisage la proposition sous revue, mais à des dispositions normatives subséquentes qui subordonneraient le maintien des avantages accordés à l'élu à son maintien dans le giron et dans la discipline d'un groupe ou parti politique.

Les auteurs placent l'article à créer à la suite de l'article 32 de la Constitution. Ce choix paraît cohérent dans la mesure où l'article 32 prévoit que „la puissance souveraine réside dans la Nation“. Les constitutions étrangères, qui peuvent servir de référence, en font de même.⁴ Toutefois, l'article 32 traite, par ailleurs, de l'exercice de la puissance souveraine par le Grand-Duc, ce qui perturbe l'agencement, lequel perd de la sorte sa suite logique. Une autre possibilité, au demeurant pas plus heureuse, consisterait à prévoir un article *26bis* nouveau à la suite du dispositif relatif au droit d'association. Cette difficulté d'insérer de nouvelles dispositions montre encore la nécessité impérieuse d'opérer une refonte de notre Loi fondamentale.

Certaines constitutions étrangères imposent aux partis politiques le respect des principes démocratiques⁵, de la souveraineté nationale⁶, le respect de la Constitution et de la loi⁷ ou encore des règles de fonctionnement interne démocratiques⁸. Ces précautions qui peuvent s'expliquer par des considérations historiques propres à ces pays ont pu donner lieu à un contentieux devant les juridictions constitutionnelles. Le Conseil d'Etat peut partager l'approche des auteurs qui se réfèrent implicitement à ces valeurs.

D'un point de vue rédactionnel, le texte proposé pourrait être libellé comme suit:

„**Art. 32bis.** Les partis politiques concourent à l'expression du pluralisme démocratique, à la formation de la volonté populaire et à l'exercice du suffrage universel.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 novembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

³ Voir Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel – La Ve République*, 2001, p. 324, cité à l'endroit du commentaire de l'article 50 in *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 2004 -2005.

⁴ Voir dans le même ordre d'idées: „Essai sur la refonte de la Constitution“, in *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 689.

⁵ Article 21 de la Loi fondamentale allemande; Article 4 de la Constitution française.

⁶ Article 4 de la Constitution française.

⁷ Article 6 de la Constitution espagnole.

⁸ Loi fondamentale allemande; Constitution espagnole.

5673/03

N° 5673³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE REVISION**portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution**

* * *

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

(21.11.2007)

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

*

1. PROCEDURE DE REVISION

Les discussions sur l'inscription des partis politiques dans la Constitution luxembourgeoise datent de longues années. Déjà dans les années 80, cette question a été amplement discutée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

En octobre 2001, la question fut réexaminée par la Commission en procédant à la discussion des différentes prises de position des groupes parlementaires.

Les débats en Commission ont fait apparaître dès 2004 un rapprochement des points de vue.

Dans sa réunion du 8 décembre 2004, la Commission unanime a désigné Monsieur Alex Bodry en remplacement de M. Jean Asselborn comme rapporteur chargé d'élaborer une proposition de texte portant révision de la Constitution et visant à inscrire les partis politiques dans la Constitution.

Dans sa réunion du 25 octobre 2006, la présente Commission s'est finalement prononcée à l'unanimité pour l'adoption d'un texte de révision reprenant sous une formulation plus concise les éléments essentiels de la définition légale retenue par la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et du Parlement européen. La présente proposition de révision portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution a été déposée à la Chambre des Députés par Monsieur Alex Bodry en date du 30 janvier 2007.

Le Gouvernement a pris position en date du 31 juillet 2007.

La proposition de révision a été avisée par le Conseil d'Etat le 6 novembre 2007.

Le présent rapport a été adopté par la commission lors de sa réunion du 21 novembre 2007.

*

2. EXPOSE DES MOTIFS

La proposition de révision sous examen est l'expression de la volonté politique de moderniser le texte de la Constitution en le mettant en concordance avec la pratique institutionnelle. A aucun moment de son histoire constitutionnelle la Charte fondamentale du pays n'a mentionné la mission, voire l'existence des partis politiques.

Si la Constitution consacre son chapitre IV à la Chambre des Députés, elle se borne à en définir le régime électoral applicable sans référence quelconque aux partis ou groupes parlementaires.

La réalité des partis politiques et leur implication dans le fonctionnement des institutions politiques sont complètement passées sous silence dans le texte de la Constitution. Qu'il s'agisse de l'élection et du fonctionnement du Parlement ou de la procédure de désignation du Gouvernement, la Constitution ne fait aucune mention du rôle pourtant non négligeable des partis dans la vie des institutions.

Contrairement à un certain nombre d'autres démocraties européennes, le Luxembourg a longtemps hésité à reconnaître l'existence et la fonction des partis politiques dans un régime de démocratie représentative.

Cette consécration légale n'est intervenue qu'en 1999 à travers une loi introduisant le remboursement partiel des frais des campagnes électorales pour les élections législatives et européennes.

Depuis longtemps, le Règlement de la Chambre des Députés pris en vertu de l'article 70 de la Constitution reconnaît l'existence des groupes politiques sans se référer pourtant expressément aux partis. Notre droit électoral continue de ne mentionner que les candidats et les listes de candidats. L'ouvrage de référence en matière de droit constitutionnel et de droit administratif au Luxembourg „L'Etat luxembourgeois“ de Pierre Majerus ne contient la moindre référence aux partis politiques.

Il y a lieu de relever une exception notable à cette mise à l'écart des partis dans notre droit public: une proposition de loi déposée le 13 mars 2007 (cf. document parlementaire No 5700) tend à régler le financement des partis politiques.

Quelques années auparavant, le 24 janvier 2004 avait été déposée une proposition de loi relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu.

Cent ans après leur première apparition au Luxembourg, les partis politiques, longtemps reconnus et étudiés par la science politique, sont sur le point de faire leur entrée dans notre droit constitutionnel.

„Un parti politique est une association d'individus, plus ou moins nombreux et plus ou moins organisés, qui a pour objet d'exprimer les opinions, les aspirations et les préférences politiques de ses adhérents et sympathisants et de leur permettre une participation effective à l'exercice de pouvoir.“ (Charles Cadoux, Droit constitutionnel et institutions politiques, tome 1: Théorie générale des institutions politiques, Editions Cujas, 1980)

La participation du citoyen à l'exercice ne peut se limiter au vote lors des élections. Il est impérieux qu'un contact permanent soit établi entre gouvernants et gouvernés. Les partis politiques cherchent généralement à établir ce lien entre le pouvoir et le citoyen isolé. Ils constituent un corps intermédiaire, des relais indispensables pour le bon fonctionnement d'une démocratie représentative.

La création des partis est intimement liée à celui du régime démocratique. Dans sa phase initiale elle est largement fonction de l'extension du suffrage populaire et des prérogatives du parlement.

Comme l'a écrit le Professeur Maurice Duverger dans son ouvrage de référence sur les partis politiques („Les partis politiques“ Librairie A. Collin, Paris, 1976): *„Plus les assemblées politiques voient grandir leur fonction et leur indépendance, plus leurs membres ressentent le besoin de se regrouper par affinités afin d'agir de concert; plus le droit de vote s'étend et se multiplie, plus il devient nécessaire d'encadrer les électeurs par des unités capables de faire connaître les candidats et de canaliser les suffrages dans leur direction.“*

Ce mode de formation correspond à la genèse des partis les plus anciens.

Au 20e siècle on constate la création de partis d'origine extérieure. *„L'ensemble d'un parti est essentiellement établi par une institution préexistante, dont l'activité propre se situe en dehors des élections et du parlement“* (M. Duverger, ouvrage précité). Ainsi les syndicats ou des groupements professionnels, des groupements d'intellectuels, les églises, des associations de défense d'intérêts ont été à l'origine de la création de nombreux partis.

Au Luxembourg les premiers partis politiques structurés ont été créés lors des premières décennies du 20e siècle. Actuellement cinq partis sont représentés à la Chambre des Députés. Aux élections législatives de 2004 six groupements politiques avaient présenté des listes de candidats dans les quatre circonscriptions électorales.

*

3. COMMENTAIRE DU TEXTE

Le texte de la proposition de révision apporte une définition du rôle des partis politiques dans notre système institutionnel.

Il reprend des formulations utilisées dans les Constitutions d'autres Etats européens tels que la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Grèce ou le Portugal.

Dans sa prise de position du 31 juillet 2007, le Gouvernement marque son accord avec la proposition de révision. Ce texte est le fruit d'un consensus obtenu au sein de la commission. Il permet de régler l'essentiel en reconnaissant l'existence et la mission des partis politiques dans le système politique du Luxembourg. La mention des partis dans la Constitution s'impose alors que „personne ne conteste qu'ils constituent un des rouages indispensables au bon fonctionnement de notre régime de la démocratie parlementaire“.

Dans son avis du 6 novembre 2007 le Conseil d'Etat approuve l'approche de la proposition de loi tout en proposant une autre formulation rédactionnelle.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage les commentaires exprimés par la Haute Corporation au sujet de droit d'association.

La disposition de l'article 26 de la Constitution continue de s'appliquer sans la moindre restriction aux partis politiques.

Dans ses travaux la commission s'est prononcée contre l'introduction d'une véritable réglementation des partis aux Luxembourg. Dans la mesure où les principes démocratiques et les lois du pays sont respectés, la création et le fonctionnement des partis doivent rester libres, conformément au droit commun applicable à toutes les associations. Il en est de même de la liberté d'expression garantie par l'article 24 de la Constitution.

En ce qui concerne l'article 50 de la Constitution, la commission partage l'analyse faite par le Conseil d'Etat. La reconnaissance constitutionnelle des partis politiques n'implique pas la consécration même implicite d'un mandat impératif pour les députés.

La commission préfère inscrire la disposition relative aux partis politiques dans la partie introductive du Chapitre de la Constitution qui traite de la puissance souveraine. Le cas échéant, l'emplacement définitif de cette disposition devra être réexaminé lors d'une future refonte globale de la loi fondamentale.

En ce qui concerne la reformulation rédactionnelle proposée par le Conseil d'Etat, la commission a du mal à appréhender les raisons et la portée des modifications proposées, la Haute Corporation n'ayant pas estimé nécessaire de motiver son texte.

Dans un Etat démocratique les partis participent à la formation de la volonté des citoyens et à l'expression du suffrage universel. Les partis politiques sont des acteurs importants dans le fonctionnement d'une démocratie représentative, mais ils n'ont ni la vocation, ni l'ambition de bénéficier d'une quelconque exclusivité dans ce domaine. Le texte de la proposition en utilisant le verbe „concourir“ reprend cette idée et effectue également le lien entre l'action des partis et les élections politiques.

D'après la commission, les partis sont à considérer comme l'expression du pluralisme démocratique.

Une véritable démocratie ne peut se concevoir que dans le multipartisme. L'électeur doit pouvoir disposer d'un choix politique réel en fonction des programmes et des candidats aux élections.

Cette idée forte se reflète mieux dans la proposition de texte initiale que dans la version de l'article 32bis proposée par le Conseil d'Etat qui atténue le rôle déterminant dévolu aux partis dans une démocratie parlementaire.

*

En considération des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à l'unanimité à la Chambre des Députés de voter dans la forme qui suit la création d'un nouvel article 32bis de la Constitution.

*

**4. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
ET DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

Au Chapitre III. – „De la Puissance souveraine“ de la Constitution, il est inséré un article 32bis nouveau rédigé comme suit:

„**Art. 32bis.**– Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l’expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique.“

Luxembourg, le 21 novembre 2007

Le Rapporteur,
Alex BODRY

Le Président,
Paul-Henri MEYERS

5673

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 37

2 avril 2008

Sommaire

REVISION CONSTITUTIONNELLE

Loi du 31 mars 2008 portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution page **600**