

**N° 5673<sup>2</sup>****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.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup>

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 3228<sup>1</sup>) et rapport de la commission parlementaire (Doc. parl. No 3228<sup>2</sup>).

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](http://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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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 démocratiques<sup>5</sup>, de la souveraineté nationale<sup>6</sup>, le respect de la Constitution et de la loi<sup>7</sup> ou encore des règles de fonctionnement interne démocratiques<sup>8</sup>. 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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Article 21 de la Loi fondamentale allemande; Article 4 de la Constitution française.

<sup>6</sup> Article 4 de la Constitution française.

<sup>7</sup> Article 6 de la Constitution espagnole.

<sup>8</sup> Loi fondamentale allemande; Constitution espagnole.