

**N° 5673<sup>3</sup>****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