



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Proposition de loi 5700

Proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques

Date de dépôt : 13-03-2007  
Date de l'avis du Conseil d'État : 11-12-2007  
Auteur(s) : Monsieur François Bausch, Député  
Monsieur Claude Meisch, Député

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
02-01-2008	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
13-03-2007	Déposé	5700/00	<u>13</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)	5700/01	<u>30</u>
06-11-2007	Avis du Conseil d'Etat (6.11.2007)	5283/01, 5700/02	<u>33</u>
13-11-2007	Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (13.11.2007)	5700/03	<u>46</u>
27-11-2007	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle	5700/04	<u>49</u>
11-12-2007	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (11.12.2007)	5700/05	<u>60</u>
13-12-2007	Rapport de commission(s) : Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle Rapporteur(s) :	5700/06	<u>63</u>
21-12-2007	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (21-12-2007) Evacué par dispense du second vote (21-12-2007)	5700/07	<u>90</u>
31-12-2007	Publié au Mémorial A n°237 en page 4386	5700	<u>93</u>

# Résumé

N° 5700

## **Proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques**

---

---

### **Résumé**

Les partis politiques ont une fonction fondamentale dans un régime de démocratie représentative. Non seulement ils jouent le rôle d'acteurs lors des élections, mais ils sont considérés aujourd'hui comme indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique.

Afin de mener à bien leurs actions politiques, les partis politiques nécessitent des moyens financiers appropriés. Cependant, l'expérience a montré que l'absence d'une loi organique réglant de manière générale le financement des partis politiques augmente le risque de corruption et de prise d'influence des milieux financiers ou autres groupes de pression sur les décisions politiques.

La Commission de Venise a remarqué lors de sa 46<sup>ième</sup> réunion plénière au sujet de la réglementation du financement des partis politiques qu' « en l'absence de toute réglementation, tout était possible (...). Comme les partis politiques ne pouvaient à l'évidence pas vivre des seules ressources provenant des cotisations de leurs adhérents et comme un financement public n'était pas prévu, chaque parti devait se « débrouiller ». Dans plusieurs pays il en est résulté la généralisation de pratiques occultes et douteuses qui ont conduit – dans de nombreuses grandes démocraties – à la mise en accusation voire à la condamnation de dirigeants de partis politiques qui, pour obtenir à tout prix les fonds indispensables à l'activité de leur formation, avaient eu recours à des canaux délictueux. Les scandales qui ont, entre autres, secoué l'Italie, l'Allemagne, la France et les Etats-Unis, et qui n'ont pas tous reçu encore leur sanction judiciaire définitive, le montrent spectaculairement ».<sup>1</sup>

Dans le but de rétablir la confiance dans la chose politique, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 2003 à travers la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales toute une série de normes communes pour instaurer des systèmes transparents en matière de financement des partis politiques. Depuis, ces règles communes, novatrices au niveau international, servent comme cadre de référence lors de l'élaboration de normes juridiques nationales en matière de réglementation du financement des partis politiques.

Au Luxembourg, il n'existe actuellement ni une loi organique, ni une législation spécifique sur les partis politiques, de sorte que le droit commun leur est applicable. 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 la loi du 7 janvier 1999 introduisant le remboursement partiel des frais des campagnes électorales pour les élections législatives et européennes. La Constitution luxembourgeoise ne mentionne ni l'existence ni la fonction des partis politiques. La proposition de révision (No 5673) de Monsieur Alex Bodry ayant pour finalité de consacrer les partis politiques au niveau de la Constitution est l'expression de la volonté politique de moderniser le texte de la Constitution en le mettant en concordance avec la pratique institutionnelle. La Chambre des Députés a procédé en date du 5 décembre 2007 à un premier vote constitutionnel.

Toutefois, l'absence d'un cadre juridique global n'exclut pas que le législateur puisse valablement encadrer certains aspects de l'activité des partis politiques. La loi de 1999 précitée règle le remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen. D'autre part, le financement des groupes politiques représentés à la Chambre des Députés est prévu comme tel à l'article 16 du Règlement de la Chambre des Députés.

La présente proposition de loi a comme objectif de compléter le régime existant en instaurant une réglementation concernant le financement public et privé des partis politiques. Ce dispositif légal n'a pas vocation à se substituer aux règles existantes, mais à combler les lacunes constatées dans la pratique.

### **Instaurer un système de financement équilibré et transparent**

Dans son rapport mondial sur la corruption, Transparency International revendique qu'« il faudrait définir un cadre juridique exhaustif pour le financement politique (comprenant des dispositions sur les sources de financement, le plafond des dépenses, la divulgation, la communication de l'information, l'application et les sanctions), dans un langage clair et sans équivoque, un cadre à la fois objectif et issu d'un consensus politique. »<sup>2</sup>.

Le Conseil de l'Europe recommande pour sa part, de trouver un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques.

#### Le financement public

L'appui financier de l'Etat fut pendant longtemps le grand absent parmi les sources de financement des partis politiques. Traditionnellement, les partis politiques d'Europe occidentale ont été financés par des apports privés.

En 1959, la République fédérale d'Allemagne a été l'un des premiers pays à instaurer un système d'aide publique. La plupart des autres pays de l'Europe occidentale n'ont suivi l'exemple allemand qu'à partir des années soixante-dix.

**Tableau 1<sup>3</sup> : Année d'introduction d'un soutien direct de l'Etat aux partis politiques**

Pays	Au groupe parlementaire	A l'organisation centrale du parti
Allemagne	1968	1959
Autriche	1963	1975
Belgique	1971	1989
Danemark	1969	1987
Finlande	1967	1967
France	1989	1989
Irlande	1973	-
Italie	1974	1974
Norvège	1960	1970
Pays-Bas	1964	1999
Royaume-Uni	1975	-
Suède	1965	1965
Suisse	-	-

Le tableau 1 reflète qu'une majorité des pays de l'Europe de l'Ouest ont mis en place un système d'aides permanentes et annuelles au profit des groupes parlementaires et des structures centrales des partis politiques. Un des seuls pays en Europe de l'Ouest dans lequel les partis politiques ne reçoivent aucune aide publique est la Suisse. En Irlande et au Royaume-Uni, seulement les groupes parlementaires bénéficient d'une aide financière de l'Etat.

Le financement public des partis politiques présente des avantages de même que des inconvénients. Parmi les arguments avancés pourquoi l'Etat devrait fournir un appui financier aux partis politiques figurent notamment les suivants:

- Une aide publique qui oblige de rendre des comptes permet de financer les activités d'un parti politique dans toute transparence

Dans les démocraties modernes, l'activité politique est devenue progressivement plus large entraînant des coûts plus élevés. Cette évolution s'explique principalement par le fait que les partis politiques ont de plus en plus recours aux moyens de communication de masse pour développer leur visibilité et pour faire passer leurs messages politiques. A ceci s'ajoute que les structures intérieures des partis politiques se sont partiellement professionnalisées.

- Une allocation étatique permet de garantir le pluralisme politique et d'établir une concurrence politique libre et juste

La participation directe de l'Etat au financement des partis politiques permet de garantir une certaine concurrence politique. Tous les partis politiques ne disposent pas des mêmes ressources financières. Les petits partis politiques, qui ne sont pas représentés au Parlement ont plus de difficultés à obtenir des dons privés. Une aide financière étatique permet donc surtout aux petits partis de concurrencer de façon plus équitable les partis dominants et financièrement plus privilégiés.

La Commission de Venise observe à ce sujet qu'il importe de « préserver le principe de l'égalité entre eux (les partis) qui semble être souvent détruit en faveur des partis majoritaires qui, parce qu'ils ont obtenu le plus de voix et le plus d'élus, se voient attribuer de considérables subventions publiques. »<sup>4</sup>

- Le financement public limite l'importance des dons « intéressés »

Les aides étatiques permettent de réduire l'influence des contributions privées et le risque de perturbation du processus politique démocratique. En effet, lorsque les partis politiques sont financés principalement par des apports privés, il y a danger que les partis politiques ne soient plus guidés par l'intérêt général.

Cependant, des aides étatiques trop importantes peuvent conduire à des partis « technocrates », sans attaches avec les adhérents sur le terrain. Le système ne doit pas conduire à privilégier les partis de cadres par rapport aux partis de masse. Il faut donc assurer que les partis politiques continuent à recourir à des fonds privés car les contributions privées « encouragent la participation de citoyens aux activités des partis et [permettent de] maintenir un certain lien entre les partis et leur base »<sup>5</sup>.

Notons à titre d'information qu'au Royaume-Uni, l'introduction d'un cadre général réglant le financement public des partis politiques a été rejeté. Un des arguments avancés à l'encontre de l'aide étatique était que le contribuable ne peut être forcé de soutenir financièrement un parti politique qui ne correspond pas à ses convictions politiques personnelles. La Cour constitutionnelle allemande, dans un arrêt du 9 avril 1992, s'est prononcée en faveur d'un plafonnement du financement public et a insisté sur la nécessité pour les partis politiques d'avoir une assise sociale très solide afin de se prémunir contre toute dépendance à l'égard de l'Etat. La Cour considère, dans un souci de préserver la liberté de la classe politique, qu'il faut obliger les partis politiques à fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs membres et de leurs sympathisants. Par conséquent, la Cour constitutionnelle allemande estime que le financement privé doit avoir le pas sur le financement public. Ces décisions judiciaires ou politiques ne peuvent cependant être généralisées, alors qu'elles se situent dans un contexte légal et politique national déterminé.

### Le financement privé

Traditionnellement, les partis politiques ont été financés par des ressources privées. Les cotisations des membres, les contributions des mandataires, les dons, les recettes provenant du patrimoine mobilier et immobilier, les recettes résultant de manifestations et de publications constituent les sources de financement privées des partis politiques les plus courants. Cependant, les contributions privées sont par rapport au financement public une source financière plutôt instable. Un système de financement des partis politiques reposant principalement sur des contributions privées, risque d'entraver la concurrence politique puisque les partis politiques ont un accès inégal aux dons privés.

Selon Ingrid van Biezen, « les contributions privées sont une source essentielle de financement pour les partis politiques, mais les dons privés, en particulier, peuvent entraîner des risques d'influence et de corruption. Les contributions privées sont préférables aux aides publiques, à condition qu'elles soient versées sous la forme de montants relativement peu importants par des électeurs à titre individuel. Ce sont les dons privés importants (en particulier les dons occultes) qui posent des problèmes d'inégalité et de corruption. Il importe donc que soit adoptée une législation qui compense les déséquilibres des possibilités de participation et de concurrence politiques générés par un accès inégal aux dons privés et qui réduise aussi les risques de corruption liés aux financements privés. »<sup>6</sup>

Le tableau ci-dessous regroupe les pays avec un faible risque de corruption politique. Le Forum économique mondial (FEM) a analysé en 2003 différentes formes de corruption politique :

**Tableau 2<sup>7</sup> : Fréquence des différentes formes de corruption politique**

	Paiements irréguliers dans l'élaboration de la politique de gouvernement	Fréquence des dons politiques illégaux	Conséquences des dons politiques légaux sur la politique
Niveau de corruption faible (Note: 5)	27% des 102 pays	18% des pays	11% des pays

Echelle 1 à 7 où 1 indique que la pratique est courante ou très bien établie et 7 que la pratique est rare ou pas bien établie.

Même si on doit interpréter cette étude avec une certaine prudence (cf. Chine et Vietnam), on constate que les pratiques de corruption ne semblent pas avoir acquis un niveau important au Luxembourg. Ceci dit, il convient de rattraper un certain retard en matière de règles de financement des partis politiques afin d'éviter que des problèmes réels liés à la prise d'influence ne se produisent.

Pour qu'une telle législation sur le financement des partis soit efficace, elle doit contenir, à part des règles claires concernant les limites du financement public et privé, des dispositions sur l'

obligation pour les partis politiques de publier leurs comptes et sur les mesures contraignantes pour le respect de cette obligation.

*Transparence du financement politique*

Les recommandations édictées par le Conseil de l'Europe au sujet de la transparence spécifient que les Etats membres devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques tiennent une comptabilité complète et adéquate. Par ailleurs, les partis politiques devraient présenter les comptes à intervalles réguliers, au moins annuellement, à une autorité indépendante.

Presque toutes les lois nationales sur le financement des partis politiques contiennent des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes.

**Tableau 3 : Contrôle public des finances des partis**

Pays	Loi sur le financement	Divulgation et /ou présentation de rapports	Limitations des dons de personnes privées	Limitation/ interdiction des dons des entreprises	Limitation/ interdiction des dons de l'étranger	Limitation des dépenses
Albanie	Oui	Non	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Allemagne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Autriche	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Belgique	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Non	Oui (par /campag
Croatie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Danemark	Oui	n/d	Non	Non	n/d	n/d
Espagne	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (can
Estonie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Fédération de la Russie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui (interdiction)	Oui (par /campag
Finlande	Non	n/d	Non	Non	Non	n/d
France	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Oui (limitation)	Oui (can
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (par /campag
Grèce	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Non	Oui (can
Hongrie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Oui (can
Irlande	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (can
Italie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (can
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Non
Lituanie	Oui	Oui	Non	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (can
Luxembourg	Oui	Non	Non	Non	Non	n/d



Macédoine	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Oui
Moldavie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non
Norvège	Non	Oui	Non	Non	Non	n/d
Pays-Bas	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Pologne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (par /campag
République tchèque	Oui	Oui	Non	n/d	Oui (interdiction)	Non
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (can
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Oui (can
Slovénie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	n/d
Suède	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Suisse	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Ukraine	n/d	Oui	Oui	n/d	Oui (interdiction)	Oui

Le tableau 3<sup>11</sup> fournit un état des lieux en matière de contrôle public des finances des partis de la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe. On en déduit d'une part, que la

majorité des pays viennent d'adopter des règles en matière de divulgation d'informations ou de publication des états financiers et d'autre part, que les législations nationales sur le financement des partis sont très variées d'un Etat à l'autre. Il n'existe pas de véritable modèle à transposer tel quel au Luxembourg.

Il importe que les dispositions légales relatives à la transparence du système de financement politique fassent preuve d'un bon équilibre entre fermeté et souplesse : « Les règles concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes devraient viser à établir un compromis entre rigueur et flexibilité. Il faut éviter des dispositions trop vagues, car alors il n'existe pas de possibilités réelles de mise en œuvre. Inversement, si la règle est trop rigide, les acteurs politiques peuvent considérer qu'elle empiète trop sur leur liberté de manœuvre. Un cadre inutilement détaillé peut en fait encourager les partis et les candidats à se soustraire à la règle de droit et ira donc à l'encontre du but recherché. »<sup>12</sup>

Pour le Luxembourg, il y a lieu d'assurer le passage d'un cadre légal très sommaire et fragmentaire vers un système réglementé tenant compte des caractéristiques du régime des partis encore fondamentalement marqué par le travail bénévole et la faiblesse de structures professionnalisées.

### Les éléments clés du nouveau cadre juridique

Comme déjà mentionné, le Luxembourg accuse un certain retard en ce qui concerne la réglementation du financement de la vie politique. Les évaluateurs du groupe d'Etat contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ont remarqué dans leur rapport d'évaluation<sup>13</sup> sur

le Luxembourg que l'absence d'une base légale réglant le financement des partis politiques, risque de provoquer certaines pratiques de corruption. « Il existe en effet, dans l'organisation de l'Etat, certains aspects susceptibles de rendre ce pays vulnérable dans une certaine mesure au développement futur de pratiques de corruption. D'une part, il n'est fixé aucune limite au montant financier dont une société privée peut faire don à un parti politique, et il n'existe aucun mécanisme de surveillance du financement des partis politiques (...) ».

Lors de l'élaboration de la proposition de loi, les auteurs se sont référés à la recommandation Rec. (2003)<sup>4</sup> précitée du Conseil de l'Europe :

- La fixation d'un seuil

Les auteurs de la proposition de loi se sont mis d'accord de retenir comme critère de sélection un certain seuil de suffrages à atteindre lors des élections législatives et européennes pour pouvoir bénéficier d'une allocation étatique. D'après l'exposé des motifs, les auteurs veulent éviter d'une part de « (...) soutenir des initiatives électorales éphémères, comme on les voit apparaître lors de chaque campagne électorale, mais de créer les conditions matérielles indispensables à l'existence de tendances politiques assurant la stabilité de la vie politique et capables d'articuler les attitudes politiques fondamentales présentes dans la société luxembourgeoise » et d'autre part éviter « que la vie politique ne soit figée au profit des seuls partis représentés à la Chambre des Députés (...) ». Dans un souci de garantir les principes du pluralisme et de la participation politique, il a été décidé de fixer ce seuil à 2%.

Ingrid van Biezen constate dans sa publication que les seuils à atteindre dans les différents pays membres du Conseil de l'Europe « sont généralement exprimés sous la forme d'un certain pourcentage de voix (1 ou 2 % environ) ou d'un minimum de sièges parlementaires (souvent au moins un) ou sous une combinaison des deux »<sup>14</sup>.

- Le plafonnement de la dotation financière publique

La contribution de l'Etat ne peut excéder 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. L'objectif est d'éviter que les partis politiques soient trop dépendants à l'égard des dotations publiques et d'assurer que les partis continuent à recourir à des dotations privées et à nouer des liens avec leur base.

- La réglementation du financement privé

Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, les dons en provenance de personnes morales, ne sont pas autorisés. Ainsi, le Luxembourg sera l'un des seuls pays à prévoir une interdiction absolue des dons de sociétés commerciales ou d'associations (voir Tableau 2). Les dons de personnes physiques de nationalité étrangère ne sont par contre ni limités ni interdits et sont soumis au droit commun.

L'article 9 du texte proposé par la Commission spécifie que l'identité des personnes physiques qui ont fait, sous quelque forme que ce soit, des dons aux partis politiques doit être enregistrée par le parti politique bénéficiaire. Il est prévu que l'ensemble des dons reçus, tant au niveau central qu'au niveau local doivent être signalés à la structure centrale du parti politique qui les comptabilise.

Par ailleurs, les partis politiques seront obligés de dresser un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros.

La recommandation du Conseil de l'Europe en matière d'enregistrement<sup>15</sup> stipulant qu'en cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité sera ainsi pleinement respectée.

- La comptabilité des partis politiques

La proposition de loi oblige les partis politiques de tenir une comptabilité. Tandis que les structures centrales des partis sont obligées de présenter un bilan et un compte de pertes et profits, les entités régionales, locales et sectorielles sont tenues de présenter annuellement au parti dont elles relèvent un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Dans un souci d'éviter un niveau de centralisation et de bureaucratisation trop important et pour des raisons d'ordre organisationnel, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour un « modèle comptable simplifié pour les subdivisions des partis ».

Le modèle comptable optimal serait un bilan consolidé au niveau central du parti politique, regroupant tous les aspects financiers tant de la structure centrale que de ses composantes régionales. Cependant, un tel modèle est difficilement réalisable puisque les sections locales et autres sous-organisations ne disposent habituellement ni des ressources humaines suffisantes, ni des capacités techniques nécessaires pour appliquer des normes comptables professionnelles.

Pour Ingrid van Biezen, « il n'y a pas de solution évidente à ce dilemme. Une option possible serait de soumettre les organisations locales du parti à des normes moins strictes. L'inconvénient, dans ce cas, est que les activités au niveau local de même que les transferts de fonds du parti national aux échelons inférieurs seraient ainsi soustraits à un étroit contrôle public, créant des possibilités de pratiques financières illicites. Une autre option serait de dégager l'organisation nationale du parti de la responsabilité de rassembler des statistiques auprès des organisations locales. L'inconvénient, dans ce cas, est que la charge de collecter les informations concernant une multitude d'organisations locales, souvent peu professionnelles, incombera à l'organisme de réglementation, qui ne sera probablement pas convenablement équipé pour une tâche aussi énorme. »<sup>16</sup>

Le modèle proposé par la proposition de loi constitue un compromis. D'une part, la structure centrale est tenue d'établir une comptabilité analytique. D'autre part, le modèle comptable simplifié pour les subdivisions des partis assure une certaine transparence sans enfermer ces dernières dans le carreau des normes comptables professionnelles.

- La publication, vérification et le contrôle des comptes

D'après la proposition de loi, le parti politique doit déposer auprès du Bureau de la Chambre des Députés ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national, un relevé de ses donateurs, ainsi que ses comptes et bilans afin d'être soutenu financièrement par l'Etat.

Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

Les comptes et bilans arrêtés sont transmis pour vérification et contrôle à la Cour des comptes, autorité indépendante chargée généralement de la vérification de l'exécution du budget de l'Etat. Ces règles sont supposées garantir la transparence indispensable à l'exécution des règles financières pour les différents partis.

<sup>1</sup> Commission de Venise, *Lignes Directrices et Rapport sur le financement des partis politiques*, mars 2001.

<sup>2</sup> Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, 2004, p.35.

<sup>3</sup> Ingrid van Biezen, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes Directrices*, Editions Conseil de l'Europe, 2003, p.36.

<sup>4</sup> Commission de Venise, « Lignes Directrices et Rapport sur le financement des partis politiques », 2001.

<sup>5</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 20.

<sup>6</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p.21

<sup>7</sup> Etude réalisée par le Forum économique mondial et présentée par Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, 2004, p.37-38.

<sup>8</sup> Explication : Dans la première question, il est demandé aux chefs d'entreprise d'évaluer quelle était la fréquence des paiements supplémentaires non officiels ou pots-de-vin destinés à influencer la politique du gouvernement, effectués par des entreprises dans leurs secteurs. Dans seulement 27 % des pays étudiés, les chefs d'entreprise ont répondu que des paiements de cette nature ne seraient jamais ou seraient rarement effectués dans leurs domaines d'activités.

<sup>9</sup> Dans la deuxième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de dire quelle était la fréquence des dons illégaux aux partis politiques dans leurs pays.

<sup>10</sup> Concernant la troisième question, les enquêteurs ont demandé aux chefs d'entreprise de préciser dans quelle mesure ils pensaient que les dons politiques légaux exerçaient une influence directe sur le résultat des politiques dans leurs pays. Dans 89 % des pays, cette influence serait, soit modérée, soit élevée d'après les chefs d'entreprise. Cette question permet de comprendre comment une entreprise peut rester dans les limites de la légalité et pourtant s'adonner à ce que l'on pourrait considérer comme des tentatives de corruption.

<sup>11</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p.56-57.

<sup>12</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 58

<sup>13</sup> GRECO, *Rapports d'évaluation sur le Luxembourg – premier cycle d'évaluation*, 2001, p.12.

<sup>14</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p.49

<sup>15</sup> Article 12 - Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe

<sup>16</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p.65

5700/00

**N° 5700****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

**PROPOSITION DE LOI****portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

*Dépôt: (Monsieur François Bausch en son nom propre et au nom de Monsieur Marco Schank, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Claude Meisch et Monsieur Robert Mehlen) et transmission à la Conférence des Présidents (13.3.2007)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (14.3.2007)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	7
3) Commentaire des articles .....	11

\*

**EXPOSE DES MOTIFS****VOULOIR PRESERVER LA CONFIANCE DES CITOYENS  
DANS LA CHOSE POLITIQUE**

Depuis l'avènement du suffrage universel en 1919, les partis politiques ont singulièrement façonné la démocratie. Ils ne jouent non seulement le rôle d'acteurs lors des élections, mais ils sont considérés aujourd'hui comme indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique. Ils s'acquittent de la mission importante d'asseoir l'information, la formation et le débat politiques.

Jusqu'à ce jour la Constitution ne les reconnaissait pas. De surcroît, leur financement pouvait être caractérisé de précaire. Entre-temps la proposition de loi No 5673 suggère l'inscription des partis politiques dans la Constitution luxembourgeoise.

Comme les partis politiques exercent une fonction essentielle dans nos démocraties contemporaines, un subventionnement étatique, dans le cadre de règles prédéfinies, semble ainsi adéquat et juste.

Dans beaucoup de pays la législation sur le financement de la vie politique en général et des partis politiques en particulier est née d'une nécessité absolue suite à des scandales ayant pour la plupart donné lieu à des enquêtes judiciaires qui ont souvent relevé un lien entre financement illicite des partis politiques et corruption.

Ceci n'a évidemment pas favorisé la crédibilité des partis et de la classe politique dans l'opinion publique.

Au Luxembourg, il existe une volonté commune du monde politique de légiférer en la matière en vue d'assurer:

- une transparence absolue du financement des partis politiques;

- une égalité de chances et de droits des formations politiques;
- l'indépendance des partis politiques;
- l'absence de tout conflit d'intérêt.

\*

### **LA REGLEMENTATION DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EST TRÈS VARIÉE D'UN ETAT A L'AUTRE**

Yves-Marie Doublet relève dans son livre „Le financement de la vie politique“ apparu dans la collection „Que sais-je“ (No 2550/2ème édition mise à jour: 1997) que la réglementation y relative s'inscrit dans un cadre institutionnel très varié:

„Elle résulte parfois de dispositions constitutionnelles précises (Allemagne, Grèce, Portugal).

Dans d'autres cas (Espagne, France, Hongrie, Italie), elle tire sa légitimité de la seule reconnaissance constitutionnelle des partis. Cependant celle-ci n'est pas toujours nécessaire pour justifier l'introduction d'un droit du financement des formations politiques car des lois ordinaires peuvent être directement applicables (Québec, Suède). De plus, une législation sur le financement des partis peut être en vigueur alors même que ces derniers n'ont pas la personnalité morale (Grèce). (...)

(...) A l'exception du cas britannique, dans les démocraties occidentales, la réglementation du financement de la vie politique, qu'elle porte sur les partis ou les candidats, est du ressort dans chaque Etat d'une loi puisant souvent sa source dans la Constitution. Ces règles font l'objet de textes spécifiques (Espagne, Hongrie, Italie), sont intégrées dans la législation sur les partis (en Pologne, „Parteiengesetz“ en Allemagne fédérale et en Autriche), dans le Code électoral (en France, pour la partie ayant trait aux campagnes électorales) ou la loi électorale (Etats-Unis, Québec). En Europe de l'Ouest, seuls Chypre, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suisse ne possèdent pas de législation sur le financement des partis politiques.

Mais on ne saurait ignorer la contribution parfois déterminante de la jurisprudence constitutionnelle à l'édification de cette réglementation, comme le montrent les exemples de l'Allemagne fédérale, des Etats-Unis et de la France.“

Il ressort des extraits de la publication prémentionnée de 1997 que le Luxembourg se doit de rattraper un certain retard en la matière et de combler une lacune législative. Un premier pas a été franchi en 1999.

\*

### **LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – UNE PREOCCUPATION DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Depuis le milieu des années 90 du XXème siècle le Conseil de l'Europe s'est engagé dans la lutte contre la corruption en général et plus particulièrement dans le domaine du financement des partis politiques.

Au sein du Conseil de l'Europe une série de conférences, de travaux en atelier et en commission convergent vers l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 835ème réunion des Délégués des Ministres le 8 avril 2003 de la Recommandation Rec. (2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Ces lignes directrices, d'ailleurs reprises dans une publication d'Ingrid van Biezen de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni) et éditée par le Conseil de l'Europe ont servi de base à la présente proposition de loi et se présentent comme suit:

„Les règles applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants: équilibre raisonnable entre financements publics et privés, critères équitables de répartition des contributions de l'Etat aux partis, règles strictes régissant les dons privés, plafonnement des dépenses des partis liées aux campagnes électorales, totale transparence des comptes, établissement d'un organisme indépendant de vérification des comptes et sanctions significatives à l'encontre des partis et des candidats qui violent les règles.“

\*

## L'EVOLUTION DE LA SITUATION AU LUXEMBOURG

Un premier pas dans la direction d'une réglementation du financement de la vie politique fut franchi par la mise en vigueur de 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 au Parlement européen qui base sur une proposition de loi de Monsieur le Député Jean Asselborn (No 4424), déposée à la Chambre des Députés en date du 1er avril 1998.

Le 16 janvier 1998 Monsieur le Député Robert Mehlen avait déposé à la Chambre une proposition de loi portant réglementation du financement des partis et des campagnes électorales (No 4401).

Si les deux textes poursuivaient une même finalité à savoir procurer des fonds étatiques aux partis politiques ils se distinguaient sur deux points. La proposition Mehlen voulait d'une part étendre aux élections communales la participation au coût des campagnes électorales et visait d'autre part une participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des partis.

Le Conseil d'Etat qui a été amené à se prononcer sur les deux textes notait à l'époque dans son avis du 10 novembre 1998:

„Hormis l'une ou l'autre mesure prévue par des dispositions de la loi électorale, comme par exemple la prise en charge par l'Etat de certains frais d'affranchissement pendant les campagnes électorales, les présentes propositions de loi constituent un premier pas dans le domaine du financement public des partis politiques où notre pays est un des derniers à légiférer. Les exemples ainsi que les expériences d'autres pays ont montré la complexité et, partant, les difficultés résultant d'une réglementation dans ce domaine. Rares sont les pays qui n'ont pas à plusieurs reprises modifié, amendé ou essayé de détailler et de préciser leur réglementation afférente. Les nouvelles dispositions ont souvent donné naissance à de nouveaux problèmes.

Confronté à de telles difficultés, le législateur doit soit étendre le champ d'application de la loi, soit intensifier et étendre le contrôle. Au vu de ces expériences, le Conseil d'Etat, dans l'intention d'éviter le déclenchement d'une avalanche législative dans ce domaine, se prononce pour une solution à la fois simple et efficace, reposant sur des critères objectifs, faciles à réaliser et comportant un mode de financement ne nécessitant que peu ou pas de contrôles. (...)

(...) Le Conseil d'Etat partage encore le souci visant à garantir aux partis politiques leur indépendance. En effet, le financement du fonctionnement normal d'un parti risque de créer une dépendance des formations politiques à l'égard du financement public qui peut attenter à leur liberté d'action. En plus, elles courent le risque d'être identifiées à des institutions publiques.

En Allemagne, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 9 avril 1992, a insisté sur la nécessité pour les partis politiques d'avoir une assise sociale très solide afin de se prémunir contre toute dépendance à l'égard de l'Etat. La Cour a considéré que la liberté des partis est remise en cause lorsque ceux-ci ne sont plus dans l'obligation de fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs membres et de leurs sympathisants et a fait valoir que le financement privé doit avoir le pas sur le financement public.

En conclusion, le Conseil d'Etat marque sa préférence pour la proposition Asselborn consistant à limiter l'intervention de l'Etat à une participation au coût des campagnes électorales législatives et européennes.“

Suite à des discussions au sein de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur la reconnaissance légale et le financement des partis politiques Monsieur le Député Jean-Paul Rippinger prend l'initiative et dépose en la séance publique du 27 janvier 2004 la proposition de loi No 5283 relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu.

La proposition en question se prononce d'une part sur la définition et les missions du parti politique, le statut du parti politique, l'organisation du parti politique, la répartition des mandats électoraux et d'autre part sur le financement du parti politique.

Elle a l'intention de „définir le cadre minimum dans lequel les partis politiques évoluent. Cette loi donne des précisions sur la façon dont ils s'organisent et se financent. Elle précise également les responsabilités du parti politique ainsi que celles de leurs membres.“

„La présente loi fixe des conditions minimales requises afin d'assurer le fonctionnement démocratique du système politique. Il importe de ne pas créer un cadre trop restrictif qui constituerait une



barrière à l'entrée de nouveaux groupements politiques. (...) ce n'est qu'en respectant les dispositions relatives à son statut et à son organisation instituées par la présente loi qu'un parti politique peut bénéficier des fonds publics."

Après les élections de 2004 les partis politiques représentés à la Chambre des Députés conviennent de créer un groupe de travail ad hoc chargé de procéder à l'élaboration d'un texte législatif réglementant le financement des partis politiques. La version définitive constitue la présente proposition de loi.

\*

### **LES PARTIS POLITIQUES ET LEUR FINANCEMENT DANS LES DEMOCRATIES**

Comme l'a souligné à juste titre le Conseil de l'Europe dans sa recommandation citée ci-dessus „les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens“.

L'article 1er de 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 définit ainsi le parti politique comme suit: „Pour l'application de la présente loi, 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.“

Madame Ingrid van Biezen écrit au sujet des partis politiques: „Les partis politiques sont des institutions politiques vitales dans les démocraties contemporaines. Ils sont indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique. Ils exercent diverses fonctions, qui, à des degrés divers, sont toutes essentielles à la démocratie libérale. Ils s'acquittent d'une mission importante en permettant aux individus et aux groupes de s'intégrer dans le système politique, ils mobilisent l'ensemble du public et favorisent les contacts, en particulier lors des élections, et ils contribuent de façon fondamentale à l'expression de l'ensemble des intérêts sociaux. Les partis politiques jouent en outre un grand rôle dans le recrutement des élites politiques en nommant et sélectionnant les candidats à des charges publiques; ils sont indispensables à l'organisation du gouvernement; enfin, ils exercent une fonction importante en prenant des décisions politiques et en les mettant en œuvre dans la pratique politique.“

Ces quelques citations soulignent le rôle primordial que jouent les partis politiques dans nos régimes politiques modernes.

Cependant la démocratie et l'action politique ont également leur coût. Ainsi, pour pouvoir jouer leur rôle les partis nécessitent des ressources financières. Celles-ci servent au paiement des frais de fonctionnement de l'organisation, des salaires du personnel, de la formation politique, des frais liés aux campagnes électorales voire des frais de communication et de publicité de plus en plus importants dans un monde très médiatisé.

Pour subvenir à ces dépenses les cotisations des adhérents et les versements des mandataires ne suffisent pas eux seuls.

Ainsi le recours à d'autres fonds privés voire à des fonds publics s'impose.

\*

### **ASPIRER A UN JUSTE EQUILIBRE ENTRE FINANCEMENT PRIVE ET FINANCEMENT PUBLIC**

Cependant le recours à d'autres moyens de financement ne se fait pas sans problème.

Ingrid van Biezen cerne le problème comme suit:

„Avec les autres sources de financement privées, tels les dons, apparaît le risque que le don d'argent soit lié à des décisions politiques particulières. Le seul soupçon d'abus dans ce domaine peut saper la confiance de la population dans le système politique et ses acteurs, et mettre en danger la démocratie.“

Accroître la part du financement public limite l'influence potentielle des particuliers ou des entreprises privées, mais augmente également la dépendance des partis à l'égard de l'Etat. A trop s'en remettre à l'argent public, les partis politiques risqueraient de perdre de vue les intérêts de ceux qu'ils représentent. En outre, en cas de financement public, il faut veiller à assurer l'égalité des chances, y compris pour les nouveaux mouvements politiques.

La solution idéale réside sans doute dans un savant dosage des différentes sources de revenu, notamment des financements privés et publics. Il faudrait limiter strictement certaines sources ainsi que le montant des dons privés, et subordonner l'allocation des financements de l'Etat à un audit externe des comptes des partis politiques par des organismes agréés. Il faut assurer une totale transparence du financement des partis politiques afin d'éviter toute influence potentiellement peu souhaitable de l'argent sur les partis et la politique.

Quel que soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Les organes de contrôle devraient être composés de personnalités indépendantes et dotés de moyens suffisants (notamment des pouvoirs de perquisition et de matériel financier et technique) pour mener à bien leur mission de surveillance.“

\*

### **LES REGLES A LA BASE DE LA LEGISLATION NATIONALE LUXEMBOURGEOISE**

Alors que la loi du 7 janvier 1999 a concédé le droit au remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen, la présente proposition tient à réglementer le financement des activités ordinaires des partis politiques.

Les auteurs se sont référés lors de l'élaboration du texte à la recommandation Rec. (2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, du Conseil de l'Europe, recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres.

Afin de guider les pays dans l'adoption de normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le Conseil de l'Europe avait annexé à ladite recommandation, un certain nombre de règles communes qui correspondent au stade actuel aux standards juridiques à respecter dans les textes de ce genre.

D'entrée le texte de la proposition de loi tient à différencier de façon absolue entre le financement des partis politiques d'une part et le financement des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques d'autre part.

Parmi les sources externes de financement des partis politiques on distingue entre le financement public consistant en une dotation étatique et le financement privé comprenant les dons en provenance des personnes physiques.

Pour pouvoir profiter d'une dotation annuelle de l'Etat un parti politique doit:

- participer de façon active et permanente à la vie politique du pays;
- présenter une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et présenter une liste dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes;
- avoir obtenu 2 points de pour cent du total des suffrages obtenus lors des élections nationales et lors des élections européennes;
- déposer auprès du Président de la Chambre des Députés ses statuts ainsi que la liste des dirigeants au niveau central du parti;
- déclarer ses sources de financement en fournissant une liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur supérieur à 250 euros;
- engager 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique;

- veiller à ce que chaque structure centrale d'un parti politique soit obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive;
- veiller à ce que toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti soit tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse;
- publier chaque année ses comptes au Mémorial B.

Toutes ces obligations doivent contribuer à assurer la transparence du financement des partis politiques et font dépendre le soutien étatique du respect de certaines conditions bien déterminées.

Une condition essentielle pour être admis au financement d'un parti est de participer de façon active et permanente à la vie politique. Il ne s'agit donc pas de soutenir des initiatives électorales éphémères, comme on les voit apparaître lors de chaque campagne électorale, mais de créer les conditions matérielles indispensables à l'existence de tendances politiques assurant la stabilité de la vie politique et capables d'articuler les attitudes politiques fondamentales présentes dans la société luxembourgeoise. Pour éviter cependant que la vie politique ne soit figée au profit des seuls partis représentés à la Chambre des Députés, il a été retenu qu'un parti ayant obtenu deux points de pour cent au moins des suffrages lors des dernières élections législatives et européennes sans cependant obtenir un mandat peut également être admis au financement des partis.

D'autre part, les auteurs de la présente proposition de loi ont renoncé à vouloir juger l'action des partis politiques. En d'autres termes, il n'est pas apparu nécessaire de juger les partis p.ex. sur base de conventions internationales qui expriment le fondement même de notre vie politique démocratique, comme la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore de faire sanctionner les écarts par rapport à ces principes par un recours à la justice. L'expérience historique révèle qu'il est toujours difficile de décider de la légitimité idéologique et politique par un recours aux juridictions alors que c'est le peuple lui-même qui est appelé à trancher. La seule intervention de la justice concernera le respect des règles énoncées par la loi en matière de transparence et de comptabilité.

Cependant, si les partis en tant que tels ne sont pas soumis à des juridictions pour des raisons politiques, la proposition de loi prévoit des conséquences financières dans les cas où des dirigeants et mandataires font l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté ferme supérieure à sept jours pour leurs actions et prises de position politiques, comme p.ex. une condamnation pour des faits racistes ou négationnistes ou l'incitation à la haine.

S'y ajoute que les partis bénéficiaires d'une dotation étatique devront faire état d'une organisation administrative et financière irréprochable. Ainsi doivent-ils déposer leurs statuts et la liste de leurs dirigeants au niveau central auprès de la Présidence de la Chambre des Députés et transmettre à la Cour des Comptes leur bilan, leur compte de pertes et profits ainsi que la liste des donateurs endéans le mois qui suit son arrêt par l'instance compétente. Comme l'exige le Conseil de l'Europe il existe une vérification des comptes par un organisme indépendant.

La fixation du seuil des suffrages à obtenir au niveau national à deux points de pour cent ne devrait pas constituer un frein à l'émergence de nouveaux groupements politiques voulant profiter d'un financement public. Ainsi veut-on maintenir et garantir dans notre démocratie contemporaine les principes du pluralisme et de la participation politique.

En stipulant que le financement à partir du budget de l'Etat ne peut excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique le projet évite une dépendance totale à l'égard de l'Etat, insiste sur la nécessité d'avoir une assise sociale et tend avant tout à éviter tout conflit d'intérêt. Ceci a poussé les auteurs à interdire en plus les dons anonymes ainsi que les dons en provenance de personnes morales.

Afin de prévenir toute violation des règles relatives au financement des partis politiques la proposition de loi a prévu, comme le suggère par ailleurs le Conseil de l'Europe, des sanctions à l'égard de tous ceux qui ne respecteraient pas les règles fondamentales du financement des partis politiques.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

### Chapitre I – Dispositions générales

**Art. 1er.** Pour l'application de la présente loi il y a lieu d'entendre par

*parti politique:*

un groupe de personnes physiques, doté 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

*composantes d'un parti politique:*

les organismes, associations, groupements et entités régionales ou locales d'un parti politique, à savoir:

- les entités constituées au niveau régional voire des circonscriptions
- les sections locales
- les organisations sectorielles
- les services d'études et de recherche
- les instituts de formation politique

*recettes d'un parti politique:*

- la dotation accordée en vertu de la présente loi
- les dons, donations ou legs
- les contributions des mandataires d'un parti politique
- les cotisations des membres
- les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier
- les recettes provenant de manifestations et de publications
- les contributions versées par les composantes du parti
- les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire

*dépenses d'un parti politique:*

- les frais de fonctionnement
- les publications
- les dotations accordées aux composantes du parti
- les dépenses afférentes à la propagande électorale
- les dépenses afférentes aux bâtiments
- les dépenses diverses
- les cotisations à des organisations et associations internationales

*mandataires politiques:*

les personnes physiques qui sont membres de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, du Gouvernement luxembourgeois, du Parlement européen ou d'un conseil communal d'une commune luxembourgeoise

*don à un parti politique:*

tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire à un parti politique.

## **Chapitre II – Fonds mis à disposition des groupes politiques**

**Art. 2.** Tout groupe politique, tout groupe technique et toute sensibilité politique représentés à la Chambre des Députés bénéficient d'une aide financière publique de l'Etat fixée dans le cadre du budget alloué à la Chambre des Députés.

Cette aide financière est destinée à couvrir des dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peut pas être utilisée pour couvrir des dépenses produites par les partis politiques dont ces groupes relèvent.

## **Chapitre III – Remboursement partiel des frais des campagnes électorales**

**Art. 3.** Tout parti politique engagé dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen peut bénéficier du remboursement partiel des frais des campagnes électorales dans les conditions fixées par la loi.

## **Chapitre IV – Financement des partis politiques**

### *Section I) – Du financement public*

**Art. 4.** Les partis politiques luxembourgeois, qui participent de façon active et permanente à la vie politique du pays, ont droit à une dotation fixée et allouée conformément aux articles suivants.

Pour pouvoir bénéficier de la dotation un parti politique doit avoir présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et avoir présenté une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes.

Le parti doit en outre avoir obtenu au moins deux points de pour cent du total des suffrages obtenus et dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale et dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes.

**Art. 5.** La dotation annuelle totale allouée à chaque parti politique qui satisfait aux conditions de la présente loi est composée comme suit :

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros; alloué aux partis ayant satisfait aux conditions énoncées à l'article 4;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Les résultats officiels des élections tels qu'énoncés par le Service Information et Presse du Ministère d'Etat serviront de base au calcul de la dotation.

Pour l'attribution du montant supplémentaire chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

Le simple changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affectera en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique entraînant la démission de ses mandataires, le versement de la dotation est arrêté à partir du 1er jour du mois suivant la démission du dernier mandataire.

En cas de regroupements de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fera sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité.

**Art. 6.** Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses directement liées aux objectifs définis dans les statuts.

Les fonds couvrent notamment les frais de gestion, les frais liés au support technique, aux réunions, aux formations, aux études, à l'information et aux publications.

**Art. 7.** Les crédits alloués aux partis politiques sont inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des Députés.

**Art. 8.** La dotation, telle qu'elle est fixée à l'article 5 est versée mensuellement.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer.

**Art. 9.** Tout parti politique souhaitant bénéficier d'un financement public doit déposer auprès du Président de la Chambre des Députés les statuts ainsi que la liste des dirigeants au niveau central du parti. Toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants doivent être signalés à la Présidence de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Web.

**Art. 10.** Au cas où un dirigeant ou un mandataire d'un parti politique bénéficiaire de la dotation étatique prévue à l'article 5 fait l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté ferme supérieure à 7 jours pour ses actions et prises de position politiques, le Bureau de la Chambre des Députés pourra décider de la suppression en entier ou en partie de la dotation financière allouée au parti. Cette sanction est levée dès que le parti se sépare des personnes en cause.

**Art. 11.** Un parti politique qui désire bénéficier du financement public est en plus tenu de:

- déclarer ses sources de financement en fournissant une liste au courant du premier semestre de chaque année précisant les donateurs et les dons de chaque donateur exception faite des dons n'excédant pas le montant annuel de 250 euros;
- tenir une comptabilité selon les règles énoncées ci-après;
- engager 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique.

Le contrôle du respect des dispositions du présent article incombe au Bureau de la Chambre des Députés.

**Art. 12.** Le financement à partir du budget de l'Etat ne peut excéder 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.

#### *Section II) – Du financement privé*

**Art. 13.** Seules les personnes physiques peuvent faire des dons à des partis politiques et à leurs composantes.

**Art. 14.** Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis.

**Art. 15.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée annuellement par les bénéficiaires.

Les partis politiques dressent une liste des dons supérieurs à 250 euros qui est déposée chaque année ensemble avec les comptes du parti auprès du Président de la Chambre des Députés.

Les dons anonymes sont interdits.

**Art. 16.** Les versements que les mandataires politiques font personnellement sur base de leur rémunération à leur parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons et ne sont pas limités.

### **Chapitre V – De la comptabilité des partis politiques**

#### *Section I) – De la tenue des comptes*

**Art. 17.** Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

**Art. 18.** La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

**Art. 19.** Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, à sa demande, par les partis politiques bénéficiaires des versements.

**Art. 20.** La Cour des Comptes adressera jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles au Président de la Chambre des Députés qui en informera le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques.

#### *Section II) – De la publication des comptes*

**Art. 21.** Les comptes des partis politiques tels qu'ils sont définis à l'article 18 sont publiés chaque année au Mémorial B et sur le site Web de la Chambre des Députés. Toute personne intéressée a le droit de consulter ces documents ainsi que les rapports détaillés y relatifs de la Cour des Comptes auprès du Greffe de la Chambre des Députés.

#### **Chapitre VI – Du non-respect des règles à la base du financement des partis politiques**

**Art. 22.** Le non-respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 11 ainsi que le non-respect des obligations résultant de la tenue et de la publication des comptes plus particulièrement prévu à l'article 21 ainsi qu'au chapitre V de la présente loi dûment constaté par le Bureau de la Chambre des Députés peut entraîner la suspension des aides financières publiques jusqu'à la régularisation. La décision de suspension incombe au Bureau de la Chambre des Députés.

L'absence de déclaration ou la déclaration fautive tant des sources de financement que des données relatives à la liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur au-delà de 250 euros dûment constatée par le Bureau de la Chambre des Députés entraîne la suspension des aides financières publiques et la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double de la somme en cause. La fausse déclaration peut faire l'objet de poursuites pénales.

Le non-respect de la disposition exigeant l'engagement de 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique énoncé à l'article 11 dûment constaté par le Bureau de la Chambre des Députés entraîne une réduction de 20% de l'allocation étatique pour l'année suivante.

**Art. 23.** Les décisions prises par le Bureau de la Chambre des Députés en exécution des dispositions de la présente loi sont susceptibles de recours en annulation devant le tribunal administratif.

**Art. 24.** Est puni d'une amende de 500 euros à 25.000 euros celui qui a accepté un don, directement ou par l'interposition de personnes, dans des conditions contraires aux dispositions de la présente loi.

La confiscation des dons peut être ordonnée par le tribunal.

#### **Chapitre VII – Disposition transitoire**

**Art. 25.** Le dépôt auprès du Président de la Chambre des Députés des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti devra se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

## **Chapitre VIII – Entrée en vigueur**

**Art. 26.** La présente loi entre en vigueur le premier janvier de l'année suivant sa publication au Mémorial, Recueil de Législation.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### **Chapitre I – Dispositions générales**

#### *Article 1er.*

Pour l'application de la présente proposition de loi il convient de clarifier les notions de base de la législation visée.

En ce qui concerne plus particulièrement la définition du don à un parti politique, il y a lieu de relever que les prises de position politiques de la presse d'opinion ainsi que les tribunes y offertes à un parti politique ne sont pas à considérer comme don.

### **Chapitre II – Fonds mis à disposition des groupes politiques**

#### *Article 2.*

L'article 2 entend différencier entre l'aide financière publique mise à disposition des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques et l'aide financière publique introduite par le présent texte et destinée aux partis politiques.

Charles Debbasch et Yves Daudet écrivent dans leur lexique de termes politiques que le parti politique „regroupe des adhérents, militants ou sympathisants en vue de conquérir le pouvoir ou de participer à son exercice. Il a un rôle actif d'information, d'orientation, de sollicitation (propagande, programme, participation à la formation des opinions, recrutement des militants, presse politique). Il tend à encadrer les électeurs, à former et désigner les candidats aux élections et à contrôler les élus.“

D'après les mêmes auteurs le groupe politique „désigne dans les assemblées parlementaires les élus rassemblés par obédience politique qui se concertent et définissent la position du groupe sur toute question soumise à l'assemblée (discipline de vote)“. En fait ce sont des sortes de porte-parole des partis politiques au sein d'un Parlement.

Au Luxembourg le règlement de la Chambre des Députés impose un nombre minimum de cinq membres pour la constitution d'un groupe politique voire d'un groupe technique. La sensibilité politique peut être définie comme rassemblant par obédience les élus qui ne remplissent pas les conditions pour former un groupe.

L'aide financière consentie aux groupes et sensibilités politiques ne devra servir qu'à couvrir les dépenses ayant trait à l'organisation des travaux parlementaires desquels ils doivent s'acquitter dans le cadre de leur mandat législatif.

Elle ne peut en aucun cas être utilisée pour couvrir des dépenses produites par les partis politiques desquels ces groupes relèvent.

### **Chapitre III – Remboursement partiel des frais des campagnes électorales**

#### *Article 3.*

Cet article a été introduit dans le souci d'une meilleure lisibilité, rendant le lecteur attentif à l'existence d'un texte législatif traitant du remboursement partiel des frais des campagnes électorales.

Etant donné que la loi du 7 janvier 1999 fut récemment reprise au chapitre IX de la loi électorale du 18 février 2003, les auteurs ont pris la décision de ne point transférer ladite législation une nouvelle fois dans le présent texte.

Les dispositions des chapitres II et III ont comme finalité de renseigner le lecteur sur les différents soutiens financiers de l'Etat par rapport aux partis politiques et leurs entités correspondantes à la Chambre des Députés.



## **Chapitre IV – Financement des partis politiques**

### *Section I) – Du financement public*

Le chapitre IV fixe les règles tant du financement public que du financement privé des partis politiques.

#### *Article 4.*

L'octroi de la dotation étatique est soumis à différentes conditions à remplir par un parti politique.

Ainsi doit-il participer de façon active et permanente à la vie politique du pays, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas qu'il se manifeste uniquement lors des campagnes électorales voire qu'il organise quelques sorties politiques sporadiques bien déterminées. Le parti doit de façon continue participer activement à la vie politique du pays.

Pour assurer qu'un parti politique qui entend bénéficier d'une aide financière publique dispose d'une assise suffisante dans la société il est exigé qu'il présente une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et présente une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et qu'il obtienne au moins deux points de pour cent du total des suffrages et dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections législatives en moyenne nationale, et dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes.

S'il n'est pas difficile de constater les pourcentages obtenus lors des élections européennes, il convient de clarifier la méthode utilisée pour arriver aux pourcentages obtenus par les partis représentés dans les quatre circonscriptions des élections législatives. La façon classique consiste à faire la somme des voix obtenues pour chaque parti dans les quatre circonscriptions et à calculer les pourcentages de chaque parti par rapport à ce total. C'est cette approche qui est la plus fréquemment utilisée puisque c'est celle dite des unités électorales consistant à calculer pour chaque circonscription des unités obtenues par la division du nombre total de voix par celui de voix possibles pour chaque électeur.

#### *Article 5.*

La dotation annuelle totale est constituée d'un montant forfaitaire de 100.000 euros pour tous ceux qui ont satisfait aux conditions prévues à l'article 4, augmenté de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections législatives ou européennes.

Ainsi, comme les frais de fonctionnement de base des partis sont similaires, il a été opté pour un socle de contribution identique à chaque groupement politique. Pour tenir compte de l'assise politique des partis et des moyens à mettre en œuvre pour le fonctionnement de tels partis confrontés à des devoirs nationaux et internationaux, chaque point de pour cent des suffrages recueillis comporte une augmentation de 11.500 euros de la dotation.

Ledit article se prononce également sur les conséquences que certains actes dans la vie d'un parti politique, tels que le changement de dénomination, la dissolution du parti ou le regroupement de plusieurs partis politiques peuvent avoir sur l'attribution de l'aide publique.

#### *Article 6.*

L'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public est strictement limitée aux dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts des partis. L'article propose une énumération des dépenses les plus usuelles des partis politiques, sans pour autant être exhaustive.

#### *Article 7. et Article 8.*

Les crédits nécessaires au financement public sont inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des Députés. Le paiement de la dotation se fait mensuellement.

Un parti politique garde cependant la liberté de renoncer au financement public.

#### *Article 9.*

Chaque citoyen doit pouvoir consulter tant les statuts que la liste des dirigeants au niveau central des partis politiques qui aspirent au financement public. Voilà pourquoi un dépôt est prévu auprès du

Président de la Chambre des Députés. Toute personne intéressée a le droit de consulter lesdits documents au Greffe de la Chambre des Députés qui veille à les publier sur son site Web.

Les partis devront signaler immédiatement toutes les modifications à la liste des dirigeants et aux statuts afin qu'une version finale soit toujours disponible auprès du Greffe de la Chambre des Députés.

*Article 10.*

L'Etat ne saurait soutenir financièrement des entités dont un dirigeant ou un mandataire aurait fait l'objet d'une peine privative de liberté ferme d'une certaine envergure sur base de leurs actions et prises de position politiques.

Dans un pays où le système accorde une dotation étatique aux partis politiques qui concourent à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire, il est indispensable à ce que ces groupes de personnes agissent dans le plus grand respect des principes fondamentaux de la démocratie et des valeurs de l'Etat.

Au cas contraire le parti en question pourra se voir supprimer une partie ou l'intégralité de sa dotation financière, l'instance de décision étant le Bureau de la Chambre des Députés. L'article 23 prévoit qu'un recours en annulation devant le tribunal administratif est prévu contre son verdict. Le parti politique qui se sépare du dirigeant ou du mandataire en cause n'encourt pas de sanction.

*Article 11.*

Les partis politiques sont obligés de déclarer leurs sources de financement et de fournir une liste de leurs donateurs ayant versé un montant annuel supérieur à 250 euros. L'absence de transparence en matière de contributions privées nuit à la légitimité du processus démocratique. Voilà pourquoi il est de rigueur de procéder à la publication des dons et de l'identité de leurs auteurs.

Par un même souci de transparence on exige aujourd'hui que les partis politiques tiennent une comptabilité en bonne et due forme en présentant annuellement leur bilan ainsi que leur compte de recettes et de dépenses.

Afin de jouer pleinement son rôle qui consiste aussi à former, il est exigé de chaque parti d'employer dix pour cent de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et aux études en matière politique. On oublie trop souvent qu'outre les élections, les partis ont pour objectif de susciter de nouvelles vocations politiques, d'être au courant des idées du monde moderne et de transmettre ces idées à leurs membres, leurs mandataires et futurs mandataires.

*Article 12.*

Un des soucis de toute législation sur le financement des partis politiques est de trouver le juste équilibre entre financement public et financement privé.

Il y a lieu de veiller à ce qu'il n'y ait ni de dépendance exagérée à l'égard des contributions privées étant donné que cet argent est parfois loin d'être désintéressé, ni de dépendance excessive par rapport à un engagement de l'Etat. Il faut éviter de faire des partis des entités parastatales à la manière de ce qui s'est vu établir dans les Etats totalitaires.

Ainsi la présente proposition a-t-elle opté pour l'établissement d'un maximum légal des aides publiques. Les auteurs de la proposition se sont mis d'accord sur un montant de 75% par rapport aux recettes globales de la structure centrale d'un parti politique.

Une telle limitation légale est destinée à empêcher l'escalade incontrôlée des aides publiques face aux besoins des partis politiques.

*Section II) – Du financement privé*

*Article 13.*

En ce qui concerne plus particulièrement la nature des donateurs seules les personnes physiques peuvent faire des dons.

*Article 14.*

Les dons en provenance de personnes morales ne sont pas autorisés. Il y a lieu d'éviter que les entreprises et sociétés financières ne pèsent sur les décisions politiques dans leur intérêt propre.

*Article 15.*

L'identité des personnes physiques qui ont fait des dons aux partis politiques doit être relevée annuellement par le parti politique bénéficiaire qui dressera une liste des donateurs ayant versé un montant supérieur à 250 euros, liste à déposer chaque année avec le bilan et le compte de pertes et profits auprès du Président de la Chambre des Députés.

La proposition interdit également les dons anonymes.

*Article 16.*

Il est d'usage que les mandataires politiques reversent une certaine part de l'indemnité qu'ils perçoivent au parti qu'ils représentent. D'aucuns considèrent que ces versements constituent une forme de financement public indirect. Cette forme de collecte de fonds qui représente certes une recette des partis et figure partant sous cette rubrique n'est pas considérée pour autant comme don au sens de la présente proposition de loi.

## **Chapitre V – De la comptabilité des partis politiques**

### *Section I) – De la tenue des comptes*

*Article 17.*

Dans le souci de transparence il est exigé pour chaque parti politique de tenir une comptabilité.

Chaque structure centrale d'un parti politique doit ainsi tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive, c'est-à-dire qu'elle est obligée de présenter un bilan et un compte de pertes et profits.

Les entités des partis constituées au niveau des circonscriptions électorales, les sections locales et les organisations sectorielles sont tenues de présenter annuellement au parti dont elles relèvent un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse. Afin d'éviter des travaux comptables hors de toute proportion il a été recouru à un mode comptable simplifié pour ces subdivisions des partis.

Sans exception toute entité d'un parti devra fournir à l'organe national compétent des informations sur les dons recueillis par elle.

*Article 18.*

Avant le 1er juillet de chaque année la structure centrale est tenue d'arrêter ses comptes pour l'exercice comptable passé et de les transmettre pour vérification et contrôle à la Cour des comptes. Les auteurs ont fait droit à la recommandation du Conseil de l'Europe de confier la vérification des comptes des partis politiques à un organisme indépendant.

*Article 19.*

Les partis politiques doivent communiquer à la première demande tout document ou toute information généralement quelconque à la Cour des comptes qui devra pouvoir compter sur l'appui inconditionnel des partis dans l'exécution des tâches qui ont été dévolues à la Cour en matière de financement des partis politiques.

*Article 20.*

La Cour des comptes dispose de 6 mois, à savoir du 1er juillet jusqu'au 31 décembre de chaque année pour mener à bien sa mission. Elle adresse ses observations éventuelles au Président de la Chambre des Députés qui pour sa part en informe tant le Bureau de la Chambre que les présidents des différents partis politiques bénéficiaires d'une aide étatique.

### *Section II) – De la publication des comptes*

*Article 21.*

Le suivi par les citoyens du financement de la vie politique exige également la publication des comptes des partis politiques.

Afin d'assurer une divulgation adéquate de ces derniers il est prévu de les publier chaque année tant au Mémorial B que sur le site Web de la Chambre des Députés.

Par ailleurs les documents comptables ainsi que les rapports détaillés de la Cour des comptes peuvent être consultés auprès du Greffe de la Chambre des Députés.

#### **Chapitre VI – *Du non-respect des règles à la base du financement des partis politiques***

##### *Article 22.*

En vue de décourager les partis et leurs responsables de vouloir se soustraire aux règles à la base du financement des partis politiques et plus particulièrement à celles ayant trait à la déclaration des données, le Bureau dispose d'un certain nombre de possibilités de sanctions allant de la réduction de l'allocation étatique à la suspension de l'aide publique jusqu'à la régularisation de l'acte de nature délictuelle.

##### *Article 23.*

Ne donne pas lieu à commentaire.

##### *Article 24.*

L'article introduit une amende pénale pour toute personne ayant accepté un don, directement ou par l'interposition de personnes, mais qui a enfreint les règles applicables aux dons de la présente loi. Le tribunal en charge de l'affaire peut également ordonner la confiscation des dons en question.

#### **Chapitre VII – *Disposition transitoire***

##### *Article 25.*

Ne donne pas lieu à commentaire.

#### **Chapitre VIII – *Entrée en vigueur***

##### *Article 26.*

Ne donne pas lieu à commentaire.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5700/01

N° 5700<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

**PROPOSITION DE LOI****portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

**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 14 mars 2007, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe la prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi 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 loi sous revue, déposée par Messieurs les Députés François Bausch, Marco Schank, Alex Bodry, Claude Meisch et Robert Mehlen en date du 13 mars 2007, a pour but de créer un cadre légal pour réglementer le financement des activités ordinaires des partis politiques en dehors des campagnes électorales.

Dans cette perspective, le texte propose de compléter le dispositif actuel – créé 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, et repris par la suite dans la loi électorale – qui se limite effectivement à régler le remboursement partiel des frais de campagnes électorales, auquel il convient cependant d'ajouter une dotation pour assurer le fonctionnement des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés, dotation qui est inscrite au budget de cette dernière et dès lors financée sur les deniers publics.

La plupart des pays voisins ont en effet mis en place, à côté de la participation étatique aux frais de campagnes électorales, un système d'aides permanentes et annuelles au profit des partis politiques pour assurer leur fonctionnement courant en temps normal.

Compte tenu du fait que le texte, tel que proposé par les auteurs, oeuvre justement dans ce sens, qu'il est le fruit d'un consensus auquel ont adhéré tous les groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés et qu'il suit en outre la Recommandation Rec. (2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le Gouvernement souscrit à la démarche proposée et marque son accord avec la proposition de loi.

Service Central des Imprimés de l'Etat



5283/01, 5700/02

**N<sup>os</sup> 5283<sup>1</sup>  
5700<sup>2</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

---

**PROPOSITION DE LOI**

**relative aux partis politiques et portant modification de la loi du  
12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu**

**PROPOSITION DE LOI**

**portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(6.11.2007)

Par dépêche du 16 mars 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, déposée le 13 mars 2007 par les Députés François Bausch, Marco Schank, Alex Bodry, Claude Meisch et Robert Mehlen (cf. Doc. parl. No 5700). Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

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

La fiche financière, prescrite par l'article 79 de loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, n'a pas été transmise au Conseil d'Etat. Ce document est à joindre avant le vote par la Chambre des députés.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat examinera encore la proposition de loi relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu, déposée le 27 janvier 2004 par le Député Jean-Paul Rippinger (cf. Doc. parl. No 5283) et dont le Conseil d'Etat a été saisi en date du 18 février 2004. Le texte de cette proposition de loi était complété par un exposé des motifs et un commentaire des articles.

\*

**OBSERVATIONS PRELIMINAIRES**

La proposition de loi No 5700 portant réglementation du financement des partis politiques a pour objet principal d'allouer une dotation budgétaire aux partis politiques pour leurs frais de fonctionnement normal. Dans ce contexte, la proposition prévoit entre autres des dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques et aux dons privés faits à ceux-ci. Les auteurs de la proposition situent celle-ci en aval de la proposition de révision constitutionnelle portant création d'un article 32*bis* nouveau de la Constitution (cf. Doc. parl. No 5673), qui a pour finalité de consacrer les partis politiques au niveau de la Constitution et qui fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat de ce jour. La proposition s'appuie sur la Recommandation Rec. (2003) du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003.

La proposition de loi No 5283 relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu porte non seulement sur le financement, mais contient encore des dispositions sur l'objet, le statut et l'organisation des partis politiques. Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat se limite à examiner la proposition quant à son apport relatif à la problématique du financement; pour les autres questions abordées par la proposition, il renvoie à ses observations relatives à la proposition de révision constitutionnelle portant introduction d'un article 32bis nouveau dans la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans le même contexte, il a eu l'occasion de s'exprimer dans le cadre de son avis du 10 novembre 1998 sur une proposition de loi du Député Jean Asselborn (cf. Doc. parl. No 4424) sur le remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis politiques engagés dans les élections à la Chambre des députés et au Parlement européen et sur une proposition de loi du Député Robert Mehlen (cf. Doc. parl. No 4401) portant réglementation du financement des partis et des campagnes électorales. A cette occasion, le Conseil d'Etat s'était exprimé en exergue comme suit:

*„Si les deux propositions de loi poursuivent un but commun, à savoir de donner aux partis politiques des moyens financiers et plus précisément des aides financières étatiques, elles se distinguent toutefois sur un point essentiel.*

*La proposition Asselborn limite l'intervention de l'Etat à une participation au coût des campagnes électorales se rapportant aux élections législatives et européennes, alors que la proposition Mehlen dépasse largement ce cadre, en y incluant la campagne pour les élections communales et, différence plus fondamentale, elle prévoit une participation importante de l'Etat aux frais de fonctionnement des partis aussi en dehors des campagnes électorales.*

*De l'avis du Conseil d'Etat, il appartiendra au législateur de prendre une option dans cette question éminemment politique.*

*Hormis l'une ou l'autre mesure prévue par des dispositions de la loi électorale, comme par exemple la prise en charge par l'Etat de certains frais d'affranchissement pendant les campagnes électorales, les présentes propositions de loi constituent un premier pas dans le domaine du financement public des partis politiques où notre pays est un des derniers à légiférer. Les exemples ainsi que les expériences d'autres pays ont montré la complexité et, partant, les difficultés résultant d'une réglementation dans ce domaine. Rares sont les pays qui n'ont pas à plusieurs reprises modifié, amendé ou essayé de détailler et de préciser leur réglementation afférente. Les nouvelles dispositions ont souvent donné naissance à de nouveaux problèmes.*

*Confronté à de telles difficultés, le législateur doit soit étendre le champ d'application de la loi, soit intensifier et étendre le contrôle. Au vu de ces expériences, le Conseil d'Etat, dans l'intention d'éviter le déclenchement d'une avalanche législative dans ce domaine, se prononce pour une solution à la fois simple et efficace, reposant sur des critères objectifs, facile à réaliser et comportant un mode de financement ne nécessitant que peu ou pas de contrôles.*

*(...) Le Conseil d'Etat partage encore le souci visant à garantir aux partis politiques leur indépendance. En effet, le financement du fonctionnement normal d'un parti risque de créer une dépendance des formations politiques à l'égard du financement public qui peut attenter à leur liberté d'action. En plus, elles courent le risque d'être identifiées à des institutions publiques.*

*En Allemagne, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 9 avril 1992, a insisté sur la nécessité pour les partis politiques d'avoir une assise sociale très solide afin de se prémunir contre toute dépendance à l'égard de l'Etat. La Cour a considéré que la liberté des partis est remise en cause lorsque ceux-ci ne sont plus dans l'obligation de fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs membres et de leurs sympathisants et a fait valoir que le financement privé doit avoir le pas sur le financement public.*

*En conclusion, le Conseil d'Etat marque sa préférence pour la proposition Asselborn consistant à limiter l'intervention de l'Etat à une participation au coût des campagnes électorales législatives et européennes.“*

L'essence de la proposition de loi Asselborn se retrouve dans 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 au Parlement européen et codifiée depuis dans la loi électorale du 18 février 2003 sous le chapitre IX.– *Du financement des campagnes électorales*, qui prévoit, en dehors de la prise en charge de certains frais d'affranchissement, l'allocation d'une dotation

aux partis ou groupements politiques présentant, pour les élections législatives, des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales et, pour les élections européennes, une liste complète de candidats dans la circonscription électorale unique. Cette dotation est allouée en fonction du nombre des élus et du pourcentage des suffrages obtenus.

On mentionnera, par ailleurs, que le Règlement de la Chambre des députés (Texte coordonné au 15 mars 2007) prévoit en son chapitre 4.– *Des groupes politiques et techniques* que, pour assurer le fonctionnement des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques, ceux-ci ont droit, en dehors de certaines facilités matérielles, au remboursement, jusqu'à un montant à déterminer par le Bureau de la Chambre, des frais relatifs à l'engagement de personnel (article 16).

\*

## CONSIDERATIONS GENERALES

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans le cadre d'une démocratie moderne en contribuant à la formation de la volonté politique. Ils assument le rôle d'intermédiaire entre la population et les institutions. Ils regroupent les différentes opinions et intérêts individuels dans des courants d'idées s'exprimant dans des programmes visant l'intérêt commun. Ils recrutent le personnel politique, en assurent la formation et présentent des candidats pouvant s'identifier avec le programme aux élections européennes, nationales et locales. Les partis sont dès lors un élément essentiel dans la préparation des élections. Les mandataires des partis assument des responsabilités dans le cadre des institutions et participent au fonctionnement de celles-ci. Ils assument, dans la nécessaire confrontation du débat démocratique, la défense de l'action politique. On ne saurait donc réduire les partis politiques au rôle de „machines électorales“. Au contraire, l'activité politique requiert des structures permanentes, une organisation solide et le dévouement des militants (voir Stefan Kinkel, *Parteien und Grundgesetz*, in [www.Politlounge.de](http://www.Politlounge.de)).

Le fonctionnement régulier des partis politiques a un coût. La répercussion des messages par l'intermédiaire des moyens de communication, la recherche et les études politiques et la formation des cadres et militants ne peuvent se satisfaire du seul engagement des militants, mais requièrent la présence de permanents professionnels et le recours à des prestataires de services.

Les dépenses engagées par les partis politiques dans un but d'intérêt général sont couvertes par les cotisations des membres du parti, les contributions des mandataires et par des dons.

A ce financement privé s'ajoute, on l'a vu, une dotation publique pour couvrir en partie les frais des campagnes électorales ainsi que, dans le cadre de leur participation aux activités parlementaires, des dotations au profit des groupes politiques. Par ailleurs, les pouvoirs publics réservent aux partis des temps d'émission dans les médias audiovisuels et prennent en charge, en période électorale, des frais d'envoi.

Les propositions de loi sous examen visent à allouer aux partis politiques, au-delà de ces interventions liées à des buts déterminés, des moyens publics pour couvrir une partie des frais de fonctionnement.

Le financement public des partis politiques peut donner lieu à critique. D'après les détracteurs, les partis politiques sont des associations privées dont le financement ne peut être assuré que par des personnes privées. Les partis politiques ne sont pas les seules associations à poursuivre des objectifs d'intérêt public. Cette approche néglige toutefois le rôle significatif des partis politiques dans l'intérêt de la démocratie et donc du citoyen, de sorte que celui-ci peut participer moyennant impôt au financement des partis (voir Stefan Kinkel, référence précitée).

Dans le cadre de son avis précité du 10 novembre 1998, le Conseil d'Etat avait suggéré une grande prudence en la matière, alors qu'une dépendance trop prononcée des partis politiques par rapport aux moyens de financement public risquerait de faire perdre aux partis leur ancrage dans la population, qui les confondrait avec les institutions publiques elles-mêmes, de sorte que les partis politiques ne pourraient plus jouer leur rôle d'intermédiaire.

Or, en l'absence de financements publics, les partis politiques ne sont guère à même de couvrir leurs dépenses par les seules cotisations, dont on ne peut pas augmenter le montant sans risquer d'exclure les membres moins fortunés, et par la „taxation“ des mandataires. Leur activité sera donc à la dépendance de donateurs particuliers, intéressés ou non, ce qui, à tort ou à raison, soulèvera le problème d'éventuels conflits d'intérêts.

Aussi s'agit-il de trouver en l'occurrence un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques, tout en faisant preuve en la matière d'une transparence totale. A ce sujet, il est utile de se référer à la recommandation précitée du Conseil de l'Europe qui dit en l'occurrence en son article 1er:

*„Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.*

*L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.*

*L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.*

*Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne peut porter atteinte à l'indépendance des partis politiques.“*

### **L'intervention financière de l'Etat**

D'après les préceptes de la recommandation, le soutien de l'Etat devrait se faire suivant des critères objectifs, équitables et raisonnables.

La proposition No 5700 fait participer aux avantages de la loi les partis politiques qui ont présenté lors des dernières élections législatives nationales des listes complètes respectivement dans les quatre circonscriptions et la circonscription unique pour les élections européennes et qui ont obtenu lors de ces élections au moins deux pour cent des suffrages. Le Conseil d'Etat note que le seuil de deux pour cent est supérieur à celui prévu par les législations allemande et française. Toujours est-il qu'à l'opposé de ces législations, la proposition prévoit l'attribution d'une dotation forfaitaire en fonction de ce seuil.

Le mécanisme envisagé d'allocation de la dotation prévoit, en dehors d'un forfait, des dotations proportionnelles aux résultats obtenus lors des élections nationales et européennes. D'après la jurisprudence et la doctrine allemandes, le succès électoral reflète l'ancrage d'un parti politique dans la population et constitue un critère adéquat pour l'allocation de la dotation publique.

On notera que la Cour constitutionnelle allemande n'a pas admis l'attribution d'un montant de base („Sockelbetrag“). Pour le Conseil d'Etat, la prévision d'un montant forfaitaire ne se heurte pas à un argument dirimant. Le pluralisme du débat politique nécessaire à la démocratie devrait permettre également à des partis, qui n'ont pas nécessairement un soutien important dans le corps électoral, une égalité des armes, en leur accordant une participation à l'aide publique minimale, leur permettant de faire face à leurs charges. La législation belge prévoit d'ailleurs également un tel forfait.

Une autre question qui se pose est celle des limites de l'intervention publique dans le financement des partis politiques. La législation allemande distingue entre la limite absolue et la limite relative. Le modèle d'intervention prévu par la proposition de loi contient implicitement une limitation absolue. Toutefois, celle-ci fixe la limite relative à 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti. D'après le commentaire des articles, „il y a lieu de veiller à ce qu'il n'y ait ni une dépendance exagérée à l'égard des contributions privées étant donné que cet argent est parfois loin d'être désintéressé, ni de dépendance excessive par rapport à un engagement de l'Etat. Il faut éviter de faire des partis des entités parastatales à la manière de ce qui s'est vu établir dans les Etats totalitaires.“ Ces considérations se situent en phase avec les observations du Conseil d'Etat dans son avis précité du 10 novembre 1998. La conséquence logique de cette réflexion aurait été une reprise de la disposition de la législation allemande, d'après laquelle la participation de l'Etat ne peut pas dépasser la somme des moyens propres du parti (§18, Absatz (5) Parteiengesetz). Toujours est-il que la législation allemande tient compte pour la détermination de ce seuil du parti politique dans son ensemble et non seulement de la structure centrale comme l'envisage la proposition de loi. De l'avis du Conseil d'Etat, le seuil ne peut s'appliquer qu'à l'ensemble du parti politique, c'est-à-dire à toutes ses composantes. En n'appliquant le seuil qu'à la seule structure centrale d'un parti, on créerait une source d'insécurité, donc de divergences, alors que les partis politiques auraient intérêt à faire passer leurs recettes par la structure centrale, même si ces recettes sont affectées au financement d'une autre composante. D'un autre côté, on peut se demander pourquoi un don adressé à une composante locale d'un parti serait soumis au même régime que les dons adressés à la structure centrale, alors que le don fait à la composante locale n'a pas d'influence sur le financement public. Qu'en serait-il de dons accordés individuellement à tel ou tel candidat? Or, le lien entre le financement public partiel des partis politiques et la réglementation des dons privés faits aux partis constitue un des fondements de la proposition de loi. Le Conseil d'Etat

est conscient des difficultés que peuvent éprouver les structures centrales à imposer des règles comptables uniformes à toutes leurs composantes. Toutefois, il est convaincu que tel est le prix de la transparence et de la sécurité indispensables, si l'on veut éviter *ab initio* des échappatoires qui, au regard des exemples étrangers, comportent en germe les scandales, préjudiciables non seulement aux partis politiques qui les utilisent, mais encore à la démocratie dans son ensemble. Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat insiste que l'intervention de l'Etat ne puisse dépasser les recettes d'un parti politique, pris dans son ensemble.

### **Le régime des dons aux partis politiques**

La proposition de loi régleme les dons privés aux partis politiques.

D'après la réglementation envisagée, seuls les dons de personnes physiques sont admis, des dons de personnes morales ne sont pas permis. Ces prescriptions s'inspirent de la législation belge en la matière. Différentes autres législations étrangères, tout en admettant les dons de personnes morales, les soumettent à une réglementation spécifique.

Le Conseil d'Etat se demande si l'interdiction absolue des dons de personnes morales répond aux objectifs visés. Ainsi, on peut se demander si le don fait à un parti politique en nom personnel par le patron d'une entreprise participant à des marchés publics serait plus désintéressé que celui qui serait fait par la société qu'il dirige. En deuxième lieu, on peut éprouver des doutes que la notion de personne morale couvre également les associations de fait d'électeurs, qui recueilleraient en l'absence de toute réglementation des fonds au profit d'un parti politique. Ainsi, la contribution à un parti politique de la part d'un syndicat, non doté de la personnalité juridique, échapperait à l'interdiction prévue par la loi (voir exemple américain des „political committees“). Au moins faudrait-il assimiler aux personnes morales les associations et groupements de fait.

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux mesures de publicité prévues en matière de dons aux partis politiques. Il constate que contrairement à la proposition de loi No 5283, déposée par le Député Rippinger, la proposition de loi No 5700 ne prévoit pas de déductibilité fiscale des dons faits aux partis politiques.

### **La comptabilité des partis politiques**

La proposition de loi No 5700 règle la comptabilité de la structure centrale du parti politique; le dispositif financier relatif aux composantes d'un parti politique reste très sommaire. Le Conseil d'Etat constate que le dispositif dans son ensemble ne tient pas compte des textes détaillés prévus dans la législation allemande, qui a su tirer profit des expériences acquises à cet égard. D'après le Conseil d'Etat, tant la structure centrale d'un parti politique que ses composantes devraient fournir des états détaillés sur leurs situations financières, lesquels devraient être regroupés par la structure centrale dans des comptes et bilans consolidés pour l'ensemble du parti. Les „à peu près“ en la matière sont de mauvais aloi. Cette partie de la proposition de loi est à revoir.

### **Mesures d'exécution**

La proposition de loi confie son exécution au président et au Bureau de la Chambre des députés. En cela elle s'inspire des dispositions de la loi électorale pour ce qui est du remboursement des frais électoraux et de la loi allemande, où le président de la Diète fédérale joue un rôle primordial dans l'exécution des dispositions relatives au financement des partis politiques. Pour le Conseil d'Etat, cette approche pose problème, alors qu'elle ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs qui est à la base de notre système constitutionnel et d'après lequel il appartient à la Chambre des députés de faire la loi, au Grand-Duc, appuyé par le Gouvernement, de l'exécuter, et aux juridictions de sanctionner son application. Dans cette confusion des rôles, s'inspirant d'un mode de gouvernement „conventionnel“, le président et le Bureau, émanations du pouvoir législatif, deviennent des justiciables devant le tribunal administratif. Comme on se trouve en l'occurrence en présence d'une loi normale, il convient de prévoir les mécanismes normaux prévus dans notre ordre constitutionnel pour l'application des lois. Le Conseil d'Etat est d'avis que le critère de l'indépendance requise aux termes de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe se trouve à suffisance respecté si l'exécution de la loi est contrôlée par la Chambre des députés et la Cour des comptes et sanctionnée par les juridictions administratives et pénales.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

Concernant la définition du parti politique, le Conseil d'Etat préférerait parler d'association, plutôt que de groupe, de sorte à marquer que le parti politique se base sur le droit d'association, liberté fondamentale inscrite à l'article 26 de la Constitution. Cette terminologie serait en phase avec celle utilisée par l'article 91 de la loi électorale. Par ailleurs, il conviendrait d'assurer la concordance de la définition avec celle qui sera retenue lors de la révision constitutionnelle à entreprendre.

Pour être pleinement efficace, la loi ne peut pas seulement être applicable aux organes nationaux, régionaux et locaux d'un parti politique, mais doit encore embrasser toutes les structures qu'un parti politique peut créer pour appuyer son action, quelle qu'en soit la forme juridique. Dans la mesure où un parti politique recourt par exemple à une fondation pour réaliser des études ou à une association sans but lucratif qui met à sa disposition les immeubles dont il a besoin pour son activité, il convient d'inclure ces entités distinctes dans le périmètre de la présente loi, de sorte à éviter que des dons au profit de ces associations ou fondations soient déviés, contrairement à l'esprit de la loi, au profit du parti politique. Dans la mesure où le texte de la proposition interdit aux personnes morales de faire des dons aux partis politiques et qu'il assimile à des dons les prestations diverses ayant une valeur monétaire, le principal danger ne provient pas tant d'entités constituées d'après la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif ou encore de sociétés, mais d'associations de fait, qui pourraient se constituer en marge des partis politiques.

Le texte du projet relatif aux mandataires prévoit une énumération de certaines fonctions. Cette liste est incomplète, alors qu'elle ne reprend pas tous les mandataires qui versent des contributions extraordinaires aux parties politiques sur leurs rémunérations et indemnités. Alors qu'il est d'usage constant que ces mandataires paient des contributions sur les indemnités qu'on leur alloue, il paraît justifié que leurs contributions ne relèvent pas de la réglementation sur les dons aux partis politiques, comme tel est le cas pour les mandataires visés par la proposition de loi. Toutefois, afin d'éviter une inégalité dans le traitement, il convient de faire abstraction d'une telle définition.

Compte tenu des observations faites dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositions concernant les recettes et les dépenses des partis politiques devraient se placer dans le cadre du dispositif consacré à la comptabilité des partis politiques (article 11 selon le Conseil d'Etat).

### *Article 2*

Cette disposition vise les dotations faites par la Chambre des députés aux groupes et sensibilités politiques qui la composent. Ces dotations ont leur source dans le Règlement qui se base sur l'article 70 de la Constitution d'après lequel „la Chambre détermine par son règlement le mode selon lequel elle exerce ses attributions“. Alors que les groupes politiques jouent un rôle éminent dans l'exercice de l'activité parlementaire, l'allocation de moyens financiers à ces groupes sur base des crédits budgétaires de la Chambre des députés est fondée. Comme au regard du principe de la séparation des pouvoirs, la Constitution réserve à la Chambre des députés le droit de déterminer ses propres règles de fonctionnement, toute velléité d'y intervenir par le biais de la loi formelle serait inconstitutionnelle. Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement, sur base de l'article 70 de la Constitution, à l'adoption de l'alinéa 1 de l'article sous revue, qui est dès lors à supprimer.<sup>1</sup>

Compte tenu du fondement des dotations en question, il paraît évident qu'elles peuvent uniquement servir au financement de l'activité parlementaire et qu'elles ne doivent pas être déviées pour servir au financement des autres activités d'un parti politique. Il paraîtrait donc cohérent que la Chambre des députés organise elle-même la police de l'emploi de ces fonds. Le Conseil d'Etat se rend compte qu'au niveau de l'action politique, il n'est guère possible d'opérer des clivages nets entre l'activité parlementaire et l'activité politique en général. Toutefois, il considère que le dispositif de l'alinéa 2 est inutile, alors qu'il ne prévoit pas de sanction en cas d'inobservation. D'ailleurs, il ne peut pas en prévoir, alors que la seule sanction efficace résiderait dans le retrait des fonds alloués par la Chambre des députés elle-même, en cas de dérive constatée.

<sup>1</sup> En ce qui concerne la non-applicabilité de l'article 52(1) de la Constitution, le Conseil d'Etat renvoie aux observations y relatives, in *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 207-208.

Le texte que le Conseil d'Etat règle a retenu en définitive le cas où un parti politique ne remplirait plus une des conditions cumulatives, situation qui pourrait se présenter notamment si les élections législatives et les élections européennes ne coïncidaient pas.

#### *Article 3*

Le remboursement des frais électoraux est réglé par la loi électorale. Le remboursement de ces frais extraordinaires doit être renseigné au niveau des recettes du parti, alors qu'il constitue le corollaire de dépenses effectuées. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'un dispositif à part, redondant avec la loi électorale, et propose la suppression de l'article 3. Le texte proposé par le Conseil d'Etat fera à l'endroit d'un article subséquent un renvoi à cette source de financement.

#### *Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)*

L'article sous revue prévoit les conditions pour l'obtention d'un financement public. De l'avis du Conseil d'Etat, la condition que le parti bénéficiaire participe de façon active à la vie politique du pays ajoute un élément subjectif, alors que l'on doit présumer qu'un parti ayant obtenu les résultats électoraux exigés, par ailleurs, y répond de toute façon. Le Conseil d'Etat propose de ne pas préciser qu'il s'agit d'un parti politique „luxembourgeois“. Un parti pourrait bien se présenter aux élections au Parlement européen sous le sigle de sa famille politique européenne. Par ailleurs, il ne paraît guère évident que ce critère de nationalité satisfasse aux conditions du droit communautaire.

En ce qui concerne les autres conditions d'éligibilité pour un financement public, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales du présent avis. Il propose de regrouper dans un même article les conditions d'éligibilité pour une dotation publique et les modalités de calcul de celle-ci, sur lesquelles le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer.

Ce dispositif sera utilement complété par la prévision d'un „seuil relatif“.

#### *Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)*

D'après la loi électorale, il appartient au président du bureau principal de la circonscription de proclamer les résultats; il y a lieu de se référer à la proclamation officielle des résultats électoraux et non à une source officieuse.

#### *Article 6*

Ce dispositif qui prévoit l'affectation des ressources paraît superfétatoire au regard des dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques proposées par le Conseil d'Etat.

#### *Article 7*

L'article sous revue prévoit que les crédits alloués aux partis politiques pour leur fonctionnement normal sont inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des députés. Cette approche n'est guère heureuse; elle ne reflète pas la transparence, affichée comme un des principes en la matière; elle est contraire à la règle budgétaire de la spécialité. Comme le financement public partiel des partis politiques diffère de l'activité parlementaire, il n'est pas indiqué d'opérer une confusion avec les crédits servant au fonctionnement de la Chambre des députés.

Même si la règle de la spécialité n'est pas consacrée par une disposition constitutionnelle, le Conseil d'Etat propose d'abandonner l'article au profit de la formulation qu'il a suggérée à l'endroit de l'article 2.

A l'instar des aides à la presse écrite, les allocations au fonctionnement normal des partis politiques seraient à prévoir dans un crédit spécifique au budget du ministère d'Etat.

#### *Article 8 (4 selon le Conseil d'Etat)*

Sauf redressements d'ordre rédactionnel, cet article ne donne pas lieu à observation.

#### *Article 9 (5 selon le Conseil d'Etat)*

Compte tenu des observations d'ordre institutionnel faites dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé et suggère de confier l'application de la loi au Premier Ministre, Ministre d'Etat.



*Article 10*

Compte tenu des observations formulées dans le cadre des considérations générales à l'endroit de cette disposition, qui prévoit le retrait de la dotation publique en cas de comportement „fautif“ d'un mandataire, l'article 10 est à supprimer.

*Article 11*

Le contenu de cet article a été repris à l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat.

*Article 12*

Cette disposition concernant le „seuil relatif“ de l'aide publique devient superfétatoire au regard du dispositif proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de son article 2.

*Articles 13 et 14 (7 selon le Conseil d'Etat)*

Les dispositions des articles 13 et 14 concernant les dons aux partis politiques ont été regroupées.

Quant au fond, le Conseil d'Etat propose d'assimiler aux personnes morales les associations et groupements de fait.

*Articles 15 et 16 (8 et 9 selon le Conseil d'Etat)*

Sauf adaptations techniques, ces articles ne donnent pas lieu à observation.

*Articles 17 à 21 (10 à 15 selon le Conseil d'Etat)*

Ces dispositions traitant de la comptabilité des partis politiques ont été réaménagées en fonction des observations faites à ce titre par le Conseil d'Etat dans le cadre des considérations générales.

*Article 22 (6 selon le Conseil d'Etat)*

Les sanctions à l'égard d'un parti, qui n'observe pas les prescriptions requises pour obtenir un financement public, ont été reprises au chapitre II traitant de cette matière, sous le bénéfice de certaines adaptations.

*Article 23*

Comme le recours en annulation est ouvert contre toute décision administrative, il serait surabondant de le spécifier. Toutefois, alors que les partis politiques ne disposent pas nécessairement de la personnalité juridique, des raisons de sécurité juridique militent à leur ouvrir un droit de recours. L'article 6 proposé par le Conseil d'Etat a été complété en conséquence.

*Article 24*

L'article 24 prévoit des sanctions pénales à l'égard des personnes qui auraient accepté des dons en contravention de la loi. Le Conseil d'Etat propose de supprimer ces dispositions pénales spécifiques alors que les dispositions du Code pénal ont vocation à s'appliquer en particulier s'agissant des relevés des donateurs et des dons. Les dispositions des articles 196 et suivants du Code pénal comminent à cet égard des sanctions bien plus dissuasives.

S'ajoute à cela que la loi prévoit, à l'encontre du parti politique, des sanctions financières efficaces.

*Articles 25 et 26 (16 et 17 selon le Conseil d'Etat)*

Sauf adaptations d'ordre technique, ces dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

\*

**PROPOSITION DE LOI**  
**portant réglementation du financement des partis politiques**

**Chapitre premier – Définitions**

**Art. 1er.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par

- „parti politique“, l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt à l'expression du pluralisme démocratique, à la formation de la volonté populaire et à l'exercice du suffrage universel, de la manière définie dans ses statuts ou son programme;
- „composantes d'un parti politique“, toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.

**Chapitre II – Financement public des partis politiques**

**Art. 2.** Les partis politiques, qui ont

- présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
- obtenu au moins deux points de pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ne peut dépasser la somme des recettes propres d'un parti politique visées à l'article 11, alinéa 2.

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent.

**Art. 3.** Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique entraînant la démission de ses mandataires, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la démission du dernier mandataire.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité.

**Art. 4.** La dotation, telle que fixée à l'article 2, est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer.

**Art. 5.** Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;

2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 8;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 12.

**Art. 6.** L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède entraîne la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être de même en cas d'inobservation de l'article 13.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 5, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

Aux fins de l'application du présent article, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

### **Chapitre III – Dons aux partis politiques**

**Art. 7.** Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits.

**Art. 8.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier ministre, Ministre d'Etat.

**Art. 9.** Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons et ne sont pas limités.

### **Chapitre IV – Comptabilité des partis politiques**

**Art. 10.** Toute composante d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève le compte couvrant l'ensemble de ses recettes et dépenses pour l'exercice comptable passé, approuvé par l'organe statutairement compétent, après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

L'organe dirigeant au niveau national établit, avant le 1er juillet, un compte consolidé qui couvre l'ensemble des recettes et dépenses ainsi qu'un bilan établissant la situation patrimoniale active et passive du parti et de ses composantes pour l'exercice comptable passé.

L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année.

**Art. 11.** Le compte des recettes comprend:

1. les cotisations des membres;
2. les contributions des mandataires;
3. les dons, donations ou legs;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
7. les recettes diverses;
8. les contributions versées par les composantes du parti;
9. les dotations publiques.

Aux fins de la détermination des recettes propres au sens de l'article 2, alinéa 3, seules les recettes prévues aux numéros 1 à 7 ci-avant sont prises en compte.

Le compte des dépenses comprend:

1. les frais de fonctionnement;
2. les frais de formation, d'études et de recherches;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications;
4. les dépenses électorales;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier;
8. les dépenses diverses.

Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

**Art. 12.** Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 10 et 11 sont déposés auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique, qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.

**Art. 13.** Les partis politiques sont tenus de communiquer à la Cour des comptes tout document ou toute information que celle-ci juge nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

**Art. 14.** La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles au Président de la Chambre des députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des députés et les présidents des partis politiques, ainsi qu'au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

**Art. 15.** Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

#### **Chapitre V – Dispositions transitoires et finales**

**Art. 16.** Le dépôt auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti doit se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 17.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année suivant sa publication au Mémorial.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 novembre 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5700/03

**N° 5700<sup>3</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

---

**PROPOSITION DE LOI**

**portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DE LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET  
DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

(13.11.2007)

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 63.- (1) du Règlement interne, la Chambre des Députés, en sa séance publique de ce jour, s'est prononcée définitivement en faveur de la prise en considération de la proposition de loi citée en référence.

En application de l'article 63.- (2) la proposition de loi est renvoyée à votre commission pour en faire rapport à la Chambre.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués.

*Le Président de la Chambre des Députés,*  
Lucien WEILER

Service Central des Imprimés de l'Etat



5700/04

N° 5700<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROPOSITION DE LOI****portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle</i>	
1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (27.11.2007).....	1
2) Texte coordonné.....	6

\*

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES  
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(27.11.2007)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous faire parvenir au sujet de la proposition de loi mentionnée sous rubrique une série d'amendements que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adoptée dans ses réunions du 21 et 26 novembre 2007.

Je tiens à vous informer que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 novembre 2007 en tant que texte de référence. Les amendements parlementaires sont partant à apprécier par rapport audit texte et non par rapport au texte initial figurant dans la proposition de loi (doc. parl. No 5700).

Je joins, à toutes fins utiles, en annexe un nouveau texte coordonné de la proposition de loi sous rubrique reprenant, d'une part, les amendements proposés (figurant en caractères soulignés) et, d'autre part, les passages de texte repris de la proposition de texte initiale (figurant en caractères gras).

\*

**REMARQUE PRELIMINAIRE**

La commission tend à rectifier, à l'endroit de l'article 2, alinéa 1 une erreur matérielle en ce qu'il s'agit de la „loi électorale modifiée du 18 février 2003“.

\*

## AMENDEMENTS

### 1. Article 1er

La commission, en vue d'éviter d'introduire une nouvelle formule en termes rédactionnels, propose de reprendre la définition d'un parti politique telle que figurant dans la proposition de texte initiale de la proposition de loi.

Il est ainsi proposé de libeller l'article 1er comme suit:

- „**Art. 1er.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par
- „parti politique“, l'association un groupe de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, à l'expression du pluralisme démocratique, à la formation de la volonté populaire et à l'exercice du suffrage universel, de la manière définie dans ses statuts ou son programme; 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;
  - „composantes d'un parti politique“, toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.“

### 2. Article 2

Il est proposé de remplacer à l'endroit du 2ième tiret de l'alinéa 1er les termes „deux points de pour cent“ par les termes „deux pour cent“. La commission précise qu'il s'agit du taux de pourcentage obtenu et calculé sur une base de cent unités. Ledit taux constitue la base d'appréciation et de calcul des points de pourcentage supplémentaires obtenus et en fonction desquels des montants supplémentaires sont alloués à un parti politique.

La commission propose encore de reprendre le seuil tel que défini à l'article 12 de la proposition de loi initiale en tant qu'alinéa 4 de l'article 2. Elle est d'avis que le maximum légal des aides publiques, fixé à 75% par rapport aux recettes globales de la structure centrale d'un parti politique, ne revient pas à une dépendance exagérée et préjudiciable par rapport à l'engagement financier étatique.

La jurisprudence allemande en matière de financement public des partis ne saurait s'appliquer au Luxembourg, alors que le cadre légal n'est pas identique. Contrairement à la législation proposée pour le Luxembourg, le système allemand continue d'admettre les dons émanant de personnes morales ou d'associations.

L'article 2 est libellé comme suit:

- „**Art. 2.** Les partis politiques, qui ont
- présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
  - obtenu au moins deux ~~points de~~ pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ne peut dépasser la somme des recettes propres d'un parti politique visées à l'article 11, alinéa 2 ne peut excéder 75% des recettes

**globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.**

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent."

3. *Article 3*

La commission rappelle que la proposition de loi No 5700 vise exclusivement le parti politique en tant qu'organisation au sens premier du terme. Il s'ensuit que l'hypothèse de la dissolution du parti politique et les conséquences en découlant sur le plan de la dotation financière publique doivent être appréhendées et appréciées exclusivement sous ce point de vue. Le nombre des députés du parti politique ne peut partant avoir une incidence sur la dotation allouée à ce parti.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 3 comme suit:

**„Art. 3.** Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique ~~entraînant la démission de ses mandataires~~, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la démission du dernier mandataire dissolution.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité."

4. *Article 4 nouveau*

La commission estime utile, dans un but de transparence et de crédibilité, de prescrire l'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public aux dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts du parti politique.

La commission propose de reprendre l'article 6, alinéa 1er initial de la proposition de loi, tout en y ajoutant un renvoi à l'article 13, alinéa 2 nouveau, en tant qu'article 4 nouveau, libellé comme suit:

**„Art. 4. Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses** telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans les statuts."

5. *Article 6 (article 5 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

La commission est d'avis qu'il faut garantir la transparence maximale vis-à-vis des citoyens. Ainsi est-il proposé de prévoir qu'une copie des pièces déposées par les partis politiques auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat doit être communiquée au Président de la Chambre des Députés. Cette dernière, en tant que pouvoir constitué représentant les citoyens, organise et assure la consultation de ces données auprès de son greffe à tout citoyen et les publie sur son site Web.

Cette précision s'impose alors qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune législation réglant d'une façon générale l'accès aux informations détenues par l'administration.

Il s'ensuit que la commission propose de reprendre l'article 5 de la proposition de texte du Conseil d'Etat et la dernière phrase de l'article 9 initial en tant qu'article 6 nouveau. Il y a lieu à préciser que la commission propose de remplacer (i) le terme „Présidence" par celui de „Président" et (ii) le terme „Web" par celui de „Internet".

L'article 6 nouveau est libellé comme suit:

**„Art. 6.** Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9;

3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

6. Article 7 (article 6 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

La commission propose de prévoir que la sanction de la suspension des versements étatiques ne doit pas être prononcée obligatoirement, mais constitue une mesure facultative. En effet, il pourrait s'avérer que la suppression des versements serait disproportionnée par rapport au manquement constaté.

La formulation de la 2<sup>ème</sup> phrase du 1<sup>er</sup> alinéa doit partant être adaptée d'un point de vue rédactionnel.

L'article 7 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 7.** L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède peut entraîner la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il ~~peut en être~~ est de même en cas d'inobservation de l'article 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

Aux fins de l'application du présent article, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

7. Article 9 (article 8 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

A l'instar de l'amendement proposé à l'endroit de l'article 6, la commission propose d'adapter l'article 9 qui sera libellé comme suit:

„**Art. 9.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.

8. Article 10 (article 9 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

La commission estime important d'exclure la possibilité que des dons puissent transiter par l'intermédiaire de la part de l'indemnité perçue que les mandataires politiques reversent au parti politique qu'ils représentent. En supprimant le bout de phrase „*et ne sont pas limités*“, il est assuré que la quotité de ladite indemnité ne peut en aucun cas excéder l'indemnité elle-même. Normalement, ces versements aux partis se font d'après les règles internes des différents partis.

La commission propose de lire l'article 10 comme suit:

„**Art. 10.** Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons. ~~et ne sont pas limités~~“

9. Articles 11 et 12 nouveau (en lieu et place de l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat)

Il est proposé de reprendre les articles 17 et 18 de la proposition de loi initiale en tant qu'articles 11 et 12 et de supprimer l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat. La commission donne à considérer que la mise en œuvre pratique du texte tel que réaménagé par le Conseil d'Etat n'est guère réalisable, notamment pour les grands partis politiques disposant de multiples sections et sous-organisations. Elle favorise partant le maintien de la référence à la structure centrale du parti politique.

Les articles 11 et 12 sont libellés comme suit:

„**Art. 11.** Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

**Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.**

**Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.**

**Art. 12. La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.**

Il y a lieu de préciser que la renumérotation des articles subséquents est augmentée de deux unités par rapport à la numérotation du texte de référence.

10. *Article 14 (article 12 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

En raison de la suppression de l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat et de l'insertion de l'article 11 nouveau et de l'article 12 nouveau, il y a lieu d'adapter l'article 14 en conséquence. La Cour des comptes, organisme indépendant, est appelée à vérifier et à contrôler les comptes arrêtés par les partis politiques. La transmission des pièces comptables à la Cour des comptes doit, selon l'article 11 du Règlement de la Cour des comptes, passer par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés.

Il y a lieu de respecter le fait que la Cour des comptes dépend de la Chambre des Députés et que les relations avec le Gouvernement ne se font que par le biais du Parlement.

La commission propose partant de rédiger l'article 14 comme suit:

**„Art. 14. Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.**

11. *Article 16 (article 14 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

La commission estime utile de préciser les critères en fonction desquels la Cour des comptes est appelée à exercer sa mission de vérification et de contrôle des comptes des partis politiques. Les modalités de la procédure de communication des observations et du rapport de la Cour des comptes ont été clarifiées. Les réponses subséquentes fournies par les partis politiques, en vertu du principe du contradictoire, font partie intégrante du dossier qui est transmis Président de la Chambre des Députés. Ce dernier communique ensuite ledit dossier au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Afin de garantir une transparence absolue, l'ensemble de ces pièces peut être consulté librement auprès du Greffe de la Chambre des Députés et est publié sur le site Internet du Parlement.

**„Art. 16. La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des députés et les présidents des partis politiques, ainsi qu'au. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.**

12. *Article 19 (article 17 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

La commission propose d'indiquer une date d'entrée précise de mise en vigueur de la loi dans le corps même de la loi. Afin d'éviter une mise en application tardive, il a été opté pour le 1er janvier 2008.

„Art. 17. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008 de l'année suivant sa publication au Mémorial.“

\*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle informe le Conseil d'Etat, comme la compétence quant au versement des sommes allouées aux partis politiques est transférée au Premier Ministre, Ministre d'Etat, que le Gouvernement amendera le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat 2008 (doc. parl. No 5800) en ce sens.

\*

Etant donné que l'évacuation de la proposition de loi revêt un caractère d'urgence, le vote en séance publique devant intervenir au plus tard au cours de la semaine du 17 décembre 2007, je vous saurais gré de bien vouloir me faire parvenir l'avis du Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'Etat, et à la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

*Pour le Président,*

Laurent MOSAR

*Vice-Président de la Chambre des Députés*

\*

## TEXTE COORDONNE

(remarque:

- les caractères figurant en gras correspondent au texte tel que figurant dans la proposition de loi et repris comme tel dans la proposition de texte du Conseil d'Etat, texte de référence
- les caractères figurant en caractères soulignés correspondent à un amendement parlementaire à apporter au texte du Conseil d'Etat, texte de référence)

## PROPOSITION DE LOI

### portant réglementation du financement des partis politiques

#### Chapitre premier – Définitions

**Art. 1er.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par

- „parti politique“, l'association un groupe de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, à l'expression du pluralisme démocratique, à la formation de la volonté populaire et à l'exercice du suffrage universel, de la manière définie dans ses statuts ou son programme; 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;
- „composantes d'un parti politique“, toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.“

#### Chapitre II – Financement public des partis politiques

**Art. 2.** Les partis politiques, qui ont

- présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et

- obtenu au moins deux ~~points de~~ pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ~~ne peut dépasser la somme des recettes propres d'un parti politique visées à l'article 11, alinéa 2~~ **ne peut excéder 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.**

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent.

**Art. 3.** Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique ~~entraînant la démission de ses mandataires~~, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la démission du dernier mandataire dissolution.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité.

**Art. 4. Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses** telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et **directement liées aux objectifs définis dans les statuts.**

**Art. 5.** La dotation, telle que fixée à l'article 2, est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer.

**Art. 6.** Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

**Art. 7.** L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède peut entraîner la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être est de même en cas d'inobservation de l'article 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.



Aux fins de l'application du présent article, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

### **Chapitre III – Dons aux partis politiques**

**Art. 8.** Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits.

**Art. 9.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.

**Art. 10.** Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons. ~~et ne sont pas limités~~

### **Chapitre IV – Comptabilité des partis politiques**

**Art. 11.** Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

**Art. 12.** La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

**Art. 13.** Le compte des recettes comprend:

1. les cotisations des membres;
2. les contributions des mandataires;
3. les dons, donations ou legs;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
7. les recettes diverses;

8. les contributions versées par les composantes du parti;
9. les dotations publiques.

Aux fins de la détermination des recettes propres au sens de l'article 2, alinéa 3, seules les recettes prévues aux numéros 1 à 7 ci-avant sont prises en compte.

Le compte des dépenses comprend:

1. les frais de fonctionnement;
2. les frais de formation, d'études et de recherches;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications;
4. les dépenses électorales;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier;
8. les dépenses diverses.

Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

**Art. 14.** Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.

**Art. 15.** Les partis politiques sont tenus de communiquer à la Cour des comptes tout document ou toute information que celle-ci juge nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

**Art. 16.** La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des députés et les présidents des partis politiques, ainsi qu'au. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

**Art. 17.** Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

#### **Chapitre V – Dispositions transitoires et finales**

**Art. 18.** Le dépôt auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti doit se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 19.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008 ~~de l'année suivant sa publication au Mémorial.~~

Service Central des Imprimés de l'Etat

5700/05

N° 5700<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

**PROPOSITION DE LOI****portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(11.12.2007)

Par dépêche du 27 novembre 2007 et en se référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des députés a soumis au Conseil d'Etat une série d'amendements à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, adoptée par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans ses réunions des 21 et 26 novembre 2007.

La commission parlementaire s'est basée sur le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 novembre 2007, tout en y apportant des modifications significatives. Pour le Conseil d'Etat, une réglementation cohérente du financement des partis politiques doit tenir compte de l'ensemble de leur structure. L'intervention de l'Etat dans le financement a nécessairement comme corollaire un respect strict des règles applicables par toutes les composantes d'un parti. Le Conseil d'Etat doit prendre acte que les partis politiques ne sont pas en situation d'imposer cette discipline à toutes leurs composantes. Le fait de soumettre seulement leurs structures centrales aux règles comptables et en fixant la dotation en fonction de ces structures ne paraît guère rassurant pour une œuvre législative s'appuyant nécessairement sur la confiance du grand public. En renvoyant aux considérations qu'il a formulées dans le cadre de son avis initial, le Conseil d'Etat se réserve de n'examiner les amendements envisagés qu'à titre subsidiaire.

*Amendement 1 (Article 1er)*

La commission reprend la notion de „groupe“, malgré le fait que dans son examen relatif à la proposition de révision portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution (*doc. parl. No 5673<sup>3</sup>*), elle se rallie à l'avis du Conseil d'Etat, qui considère les partis politiques comme des associations. Une certaine cohérence s'indiquerait. D'après le Conseil d'Etat, les termes „un groupe“ seraient donc à remplacer par les termes „une association“.

*Amendement 2 (Article 2)*

Le Conseil d'Etat admet que dans la conception des auteurs la notion de „recettes globales“ englobe les ressources propres et les dotations étatiques. Aussi y aurait-il lieu de supprimer le deuxième alinéa de l'article 13 (texte coordonné) qui n'a plus de raison d'être, si la dotation publique n'est pas faite uniquement en raison des ressources propres.

Le signe „%“ n'est pas approprié du point de vue de la légistique formelle et il convient de le remplacer par le terme „pour cent“.

*Amendements 3 à 5*

Sans observation.

*Amendement 6 (Article 7; 6 dans la proposition du Conseil d'Etat)*

En rendant facultative la suspension des versements en cas d'inobservation par un parti politique de l'obligation de fournir les pièces requises, l'amendement dénature la sanction prévue et incite à des marchandages. D'après le Conseil d'Etat, cet amendement est à écarter en tout état de cause.

*Amendements 7 et 8*

Sans observation.

*Amendement 9*

Sous réserve des observations faites à l'ingrès du présent avis, le Conseil d'Etat n'entend plus revenir sur cet amendement qui a pour objet de rétablir la proposition initiale en ce qui concerne la tenue de la comptabilité. Quant à la forme, il est d'avis qu'à l'alinéa 2 de l'article 11 envisagé, le terme „caisse“ devrait être remplacé par les termes „situation financière“ et ceux de „réviseurs de caisse“ par „commissaires aux comptes“.

*Amendements 10 à 12*

Sans observation.

\*

Au réexamen du texte coordonné, le Conseil d'Etat constate que le droit de recours devant le Tribunal administratif ouvert aux partis politiques par l'article 7, alinéa 3 se limite aux cas où le versement de la dotation publique est suspendu ou réduit. De l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait lieu d'étendre le champ d'application du droit de recours des partis politiques à toutes les décisions administratives prises en application de la loi. En conséquence, un droit de recours serait également ouvert aux partis politiques qui se voient refuser la dotation publique, alors qu'ils ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 2.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il:

- de supprimer l'alinéa 3 de l'article 7;
- d'insérer sous l'intitulé „Chapitre V – *Droit de recours des partis politiques*“ un article 18 nouveau, libellé comme suit:

„**Art. 18.** Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“

Sous l'intitulé „Chapitre VI – *Dispositions transitoires et finales*“, les articles 18 et 19 actuels deviennent les articles 19 à 20 nouveaux.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 décembre 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

5700/06

**N° 5700<sup>6</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

---

---

**PROPOSITION DE LOI****portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

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

(13.12.2007)

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

\*

**1. ANTECEDENTS**

Après les élections de 2004, les partis politiques représentés à la Chambre des Députés conviennent de créer un groupe de travail ad hoc chargé de procéder à l'élaboration d'un texte législatif réglementant le financement des partis politiques.

La présente proposition de loi a été déposée à la Chambre des Députés par Messieurs François Bausch, Marco Schank, Alex Bodry, Claude Meisch et Robert Mehlen le 13 mars 2007.

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

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

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire en date du 11 décembre 2007 que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné en date du 12 décembre 2007.

La proposition de loi a été présentée aux membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 4 juillet 2007. Les réunions des 17 et 24 octobre 2007 ont été consacrées à l'examen de la proposition de loi.

La commission a, lors de sa réunion du 14 novembre 2007, désigné M. Alex Bodry comme rapporteur de la proposition de loi et a examiné l'avis du Conseil d'Etat du 6 novembre 2007. La réunion du 21 novembre 2007 a été consacrée à la continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. Au cours de sa réunion du 26 novembre 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté une série d'amendements transmise par dépêche du Président de la Chambre des Députés pour avis au Conseil d'Etat en date du 27 novembre 2007.

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ont reçu des représentants du Bureau de coordination déi Lénk, à leur demande, lors de la réunion du 6 décembre 2007.

Le Conseil d'Etat a avisé ces amendements dans un avis complémentaire du 11 décembre 2007.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 12 décembre 2007.

Lors de la réunion du 13 décembre 2007, la commission a adopté le présent rapport.

\*



## 2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

### Considérations générales

Les partis politiques ont une fonction fondamentale dans un régime de démocratie représentative. Non seulement ils jouent le rôle d'acteurs lors des élections, mais ils sont considérés aujourd'hui comme indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique.

Afin de mener à bien leurs actions politiques, les partis politiques nécessitent des moyens financiers appropriés. Cependant, l'expérience a montré que l'absence d'une loi organique réglant de manière générale le financement des partis politiques augmente le risque de corruption et de prise d'influence des milieux financiers ou autres groupes de pression sur les décisions politiques.

La Commission de Venise a remarqué lors de sa 46<sup>ième</sup> réunion plénière au sujet de la réglementation du financement des partis politiques qu' „en l'absence de toute réglementation, tout était possible (...). Comme les partis politiques ne pouvaient à l'évidence pas vivre des seules ressources provenant des cotisations de leurs adhérents et comme un financement public n'était pas prévu, chaque parti devait se „débrouiller“. Dans plusieurs pays il en est résulté la généralisation de pratiques occultes et douteuses qui ont conduit – dans de nombreuses grandes démocraties – à la mise en accusation voire à la condamnation de dirigeants de partis politiques qui, pour obtenir à tout prix les fonds indispensables à l'activité de leur formation, avaient eu recours à des canaux délictueux. Les scandales qui ont, entre autres, secoué l'Italie, l'Allemagne, la France et les Etats-Unis, et qui n'ont pas tous reçu encore leur sanction judiciaire définitive, le montrent spectaculairement“.<sup>1</sup>

Dans le but de rétablir la confiance dans la chose politique, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 2003 à travers la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales toute une série de normes communes pour instaurer des systèmes transparents en matière de financement des partis politiques. Depuis, ces règles communes, novatrices au niveau international, servent comme cadre de référence lors de l'élaboration de normes juridiques nationales en matière de réglementation du financement des partis politiques.

Au Luxembourg, il n'existe actuellement ni une loi organique, ni une législation spécifique sur les partis politiques, de sorte que le droit commun leur est applicable. 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 la loi du 7 janvier 1999 introduisant le remboursement partiel des frais des campagnes électorales pour les élections législatives et européennes. La Constitution luxembourgeoise ne mentionne ni l'existence ni la fonction des partis politiques. La proposition de révision (No 5673) de Monsieur Alex Bodry ayant pour finalité de consacrer les partis politiques au niveau de la Constitution est l'expression de la volonté politique de moderniser le texte de la Constitution en le mettant en concordance avec la pratique institutionnelle. La Chambre des Députés a procédé en date du 5 décembre 2007 à un premier vote constitutionnel.

Toutefois, l'absence d'un cadre juridique global n'exclut pas que le législateur puisse valablement encadrer certains aspects de l'activité des partis politiques. La loi de 1999 précitée règle le remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen. D'autre part, le financement des groupes politiques représentés à la Chambre des Députés est prévu comme tel à l'article 16 du Règlement de la Chambre des Députés.

La présente proposition de loi a comme objectif de compléter le régime existant en instaurant une réglementation concernant le financement public et privé des partis politiques. Ce dispositif légal n'a pas vocation à se substituer aux règles existantes, mais à combler les lacunes constatées dans la pratique.

### Instaurer un système de financement équilibré et transparent

Dans son rapport mondial sur la corruption, Transparency International revendique qu' „il faudrait définir un cadre juridique exhaustif pour le financement politique (comprenant des dispositions sur les

<sup>1</sup> Commission de Venise, *Lignes Directrices et Rapport sur le financement des partis politiques*, mars 2001.

sources de financement, le plafond des dépenses, la divulgation, la communication de l'information, l'application et les sanctions), dans un langage clair et sans équivoque, un cadre à la fois objectif et issu d'un consensus politique.<sup>2</sup>.

Le Conseil de l'Europe recommande pour sa part, de trouver un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques.

Les règles communes<sup>3</sup> annexées à la recommandation du Comité des ministres précisent que:

*„Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques. L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier. L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables. Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.“*

### ***Le financement public***

L'appui financier de l'Etat fut pendant longtemps le grand absent parmi les sources de financement des partis politiques. Traditionnellement, les partis politiques d'Europe occidentale ont été financés par des apports privés.

En 1959, la République fédérale d'Allemagne a été l'un des premiers pays à instaurer un système d'aide publique. La plupart des autres pays de l'Europe occidentale n'ont suivi l'exemple allemand qu'à partir des années soixante-dix.

*Tableau 1<sup>4</sup>: Année d'introduction d'un soutien direct de l'Etat aux partis politiques*

<i>Pays</i>	<i>Au groupe parlementaire</i>	<i>A l'organisation centrale du parti</i>
Allemagne	1968	1959
Autriche	1963	1975
Belgique	1971	1989
Danemark	1969	1987
Finlande	1967	1967
France	1989	1989
Irlande	1973	-
Italie	1974	1974
Norvège	1960	1970
Pays-Bas	1964	1999
Royaume-Uni	1975	-
Suède	1965	1965
Suisse	-	-

Le tableau 1 reflète qu'une majorité des pays de l'Europe de l'Ouest ont mis en place un système d'aides permanentes et annuelles au profit des groupes parlementaires et des structures centrales des partis politiques. Un des seuls pays en Europe de l'Ouest dans lequel les partis politiques ne reçoivent aucune aide publique est la Suisse. En Irlande et au Royaume-Uni, seulement les groupes parlementaires bénéficient d'une aide financière de l'Etat.

2 Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, 2004, p. 35.

3 Conseil de l'Europe, *Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Recommandation Rec(2003)4, Article 1.

4 Ingrid van Biezen, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes Directrices*, Editions Conseil de l'Europe, 2003, p. 36.

Le financement public des partis politiques présente des avantages de même que des inconvénients. Parmi les arguments avancés pourquoi l'Etat devrait fournir un appui financier aux partis politiques figurent notamment les suivants:

- Une aide publique qui oblige de rendre des comptes permet de financer les activités d'un parti politique dans toute transparence.

Dans les démocraties modernes, l'activité politique est devenue progressivement plus large entraînant des coûts plus élevés. Cette évolution s'explique principalement par le fait que les partis politiques ont de plus en plus recours aux moyens de communication de masse pour développer leur visibilité et pour faire passer leurs messages politiques. A ceci s'ajoute que les structures intérieures des partis politiques se sont partiellement professionnalisées.

- Une allocation étatique permet de garantir le pluralisme politique et d'établir une concurrence politique libre et juste.

La participation directe de l'Etat au financement des partis politiques permet de garantir une certaine concurrence politique. Tous les partis politiques ne disposent pas des mêmes ressources financières. Les petits partis politiques, qui ne sont pas représentés au Parlement ont plus de difficultés à obtenir des dons privés. Une aide financière étatique permet donc surtout aux petits partis de concurrencer de façon plus équitable les partis dominants et financièrement plus privilégiés.

La Commission de Venise observe à ce sujet qu'il importe de „préserver le principe de l'égalité entre eux (les partis) qui semble être souvent détruit en faveur des partis majoritaires qui, parce qu'ils ont obtenu le plus de voix et le plus d'élus, se voient attribuer de considérables subventions publiques“. <sup>5</sup>

- Le financement public limite l'importance des dons „intéressés“.

Les aides étatiques permettent de réduire l'influence des contributions privées et le risque de perturbation du processus politique démocratique. En effet, lorsque les partis politiques sont financés principalement par des apports privés, il y a danger que les partis politiques ne soient plus guidés par l'intérêt général.

Cependant, des aides étatiques trop importantes peuvent conduire à des partis „technocrates“, sans attaches avec les adhérents sur le terrain. Le système ne doit pas conduire à privilégier les partis de cadres par rapport aux partis de masse. Il faut donc assurer que les partis politiques continuent à recourir à des fonds privés car les contributions privées „encouragent la participation de citoyens aux activités des partis et [permettent de] maintenir un certain lien entre les partis et leur base“<sup>6</sup>.

Notons à titre d'information qu'au Royaume-Uni, l'introduction d'un cadre général réglant le financement public des partis politiques a été rejeté. Un des arguments avancés à l'encontre de l'aide étatique était que le contribuable ne peut être forcé de soutenir financièrement un parti politique qui ne correspond pas à ses convictions politiques personnelles. La Cour constitutionnelle allemande, dans un arrêt du 9 avril 1992, s'est prononcée en faveur d'un plafonnement du financement public et a insisté sur la nécessité pour les partis politiques d'avoir une assise sociale très solide afin de se prémunir contre toute dépendance à l'égard de l'Etat. La Cour considère, dans un souci de préserver la liberté de la classe politique, qu'il faut obliger les partis politiques à fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs membres et de leurs sympathisants. Par conséquent, la Cour constitutionnelle allemande estime que le financement privé doit avoir le pas sur le financement public. Ces décisions judiciaires ou politiques ne peuvent cependant être généralisées, alors qu'elles se situent dans un contexte légal et politique national déterminé.

### *Le financement privé*

Traditionnellement, les partis politiques ont été financés par des ressources privées. Les cotisations des membres, les contributions des mandataires, les dons, les recettes provenant du patrimoine mobilier et immobilier, les recettes résultant de manifestations et de publications constituent les sources de financement privées des partis politiques les plus courants. Cependant, les contributions privées sont par rapport au financement public une source financière plutôt instable. Un système de financement des partis politiques reposant principalement sur des contributions privées, risque d'entraver la concurrence politique puisque les partis politiques ont un accès inégal aux dons privés.

<sup>5</sup> Commission de Venise, „Lignes Directrices et Rapport sur le financement des partis politiques“, 2001.

<sup>6</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 20.

Selon Ingrid van Biezen, „les contributions privées sont une source essentielle de financement pour les partis politiques, mais les dons privés, en particulier, peuvent entraîner des risques d'influence et de corruption. Les contributions privées sont préférables aux aides publiques, à condition qu'elles soient versées sous la forme de montants relativement peu importants par des électeurs à titre individuel. Ce sont les dons privés importants (en particulier les dons occultes) qui posent des problèmes d'inégalité et de corruption. Il importe donc que soit adoptée une législation qui compense les déséquilibres des possibilités de participation et de concurrence politiques générés par un accès inégal aux dons privés et qui réduise aussi les risques de corruption liés aux financements privés.“<sup>7</sup>

Le tableau ci-dessous regroupe les pays avec un faible risque de corruption politique. Le Forum économique mondial (FEM) a analysé en 2003 différentes formes de corruption politique:

Tableau 2<sup>8</sup>: Fréquence des différentes formes de corruption politique

	<i>Paiements irréguliers dans l'élaboration de la politique de gouvernement</i> <sup>9</sup>	<i>Fréquence des dons politiques illégaux</i> <sup>10</sup>	<i>Conséquences des dons politiques légaux sur la politique</i> <sup>11</sup>
Niveau de corruption faible (Note: $\geq 5$ )	<b>27% des 102 pays</b> (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Botswana, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Hong-Kong, Islande, Israël, Jordanie, <b>Luxembourg</b> , Malaisie, Malte, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Singapour, Suède, Suisse, Taiwan, Tunisie, Royaume-Uni)	<b>18% des pays</b> (Australie, Autriche, Chine, Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, <b>Luxembourg</b> , Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Singapour, Suède, Suisse, Tunisie, Royaume-Uni, Vietnam)	<b>11% des pays</b> (Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, <b>Luxembourg</b> , Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Singapour, Suède, Tunisie)

Echelle 1 à 7 où 1 indique que la pratique est courante ou très bien établie et 7 que la pratique est rare ou pas bien établie.

Même si on doit interpréter cette étude avec une certaine prudence (cf. Chine et Vietnam), on constate que les pratiques de corruption ne semblent pas avoir acquis un niveau important au Luxembourg. Ceci dit, il convient de rattraper un certain retard en matière de règles de financement des partis politiques afin d'éviter que des problèmes réels liés à la prise d'influence ne se produisent.

Pour qu'une telle législation sur le financement des partis soit efficace, elle doit contenir, à part des règles claires concernant les limites du financement public et privé, des dispositions sur l'obligation pour les partis politiques de publier leurs comptes et sur les mesures contraignantes pour le respect de cette obligation.

7 Ingrid van Biezen, op. cit., p. 21

8 Etude réalisée par le Forum économique mondial et présentée par Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, 2004, pp. 37-38.

9 Explication: Dans la première question, il est demandé aux chefs d'entreprise d'évaluer quelle était la fréquence des paiements supplémentaires non officiels ou pots-de-vin destinés à influencer la politique du gouvernement, effectués par des entreprises dans leurs secteurs. Dans seulement 27% des pays étudiés, les chefs d'entreprise ont répondu que des paiements de cette nature ne seraient jamais ou seraient rarement effectués dans leurs domaines d'activités.

10 Dans la deuxième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de dire quelle était la fréquence des dons illégaux aux partis politiques dans leurs pays.

11 Concernant la troisième question, les enquêteurs ont demandé aux chefs d'entreprise de préciser dans quelle mesure ils pensaient que les dons politiques légaux exerçaient une influence directe sur le résultat des politiques dans leurs pays. Dans 89% des pays, cette influence serait, soit modérée, soit élevée d'après les chefs d'entreprise. Cette question permet de comprendre comment une entreprise peut rester dans les limites de la légalité et pourtant s'adonner à ce que l'on pourrait considérer comme des tentatives de corruption.

### *Transparence du financement politique*

Les recommandations édictées par le Conseil de l'Europe au sujet de la transparence spécifient que les Etats membres devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques tiennent une comptabilité complète et adéquate. Par ailleurs, les partis politiques devraient présenter les comptes à intervalles réguliers, au moins annuellement, à une autorité indépendante.

Presque toutes les lois nationales sur le financement des partis politiques contiennent des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes.

*Tableau 3: Contrôle public des finances des partis*

<i>Pays</i>	<i>Loi sur le financement</i>	<i>Divulgation et/ou présentation de rapports</i>	<i>Limitations des dons de personnes privées</i>	<i>Limitation/ interdiction des dons des entreprises</i>	<i>Limitation/ interdiction des dons de l'étranger</i>	<i>Limitation des dépenses</i>
Albanie	Oui	Non	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Allemagne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Autriche	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Belgique	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Non	Oui (parti/campagne)
Croatie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Danemark	Oui	n/d	Non	Non	n/d	n/d
Espagne	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Estonie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Fédération de la Russie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui (interdiction)	Oui (parti/campagne)
Finlande	Non	n/d	Non	Non	Non	n/d
France	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (parti/campagne)
Grèce	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Non	Oui (campagne)
Hongrie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Irlande	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Italie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Non
Lituanie	Oui	Oui	Non	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Luxembourg	Oui	Non	Non	Non	Non	n/d
Macédoine	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Oui
Moldavie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non

<i>Pays</i>	<i>Loi sur le financement</i>	<i>Divulgarion et/ou présentation de rapports</i>	<i>Limitations des dons de personnes privées</i>	<i>Limitation/interdiction des dons des entreprises</i>	<i>Limitation/interdiction des dons de l'étranger</i>	<i>Limitation des dépenses</i>
Norvège	Non	Oui	Non	Non	Non	n/d
Pays-Bas	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Pologne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (parti/campagne)
République tchèque	Oui	Oui	Non	n/d	Oui (interdiction)	Non
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Oui (campagne)
Slovénie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	n/d
Suède	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Suisse	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Ukraine	n/d	Oui	Oui	n/d	Oui (interdiction)	Oui

Le tableau 3<sup>12</sup> fournit un état des lieux en matière de contrôle public des finances des partis de la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe. On en déduit d'une part, que la majorité des pays viennent d'adopter des règles en matière de divulgation d'informations ou de publication des états financiers et d'autre part, que les législations nationales sur le financement des partis sont très variées d'un Etat à l'autre. Il n'existe pas de véritable modèle à transposer tel quel au Luxembourg.

Il importe que les dispositions légales relatives à la transparence du système de financement politique fassent preuve d'un bon équilibre entre fermeté et souplesse: „Les règles concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes devraient viser à établir un compromis entre rigueur et flexibilité. Il faut éviter des dispositions trop vagues, car alors il n'existe pas de possibilités réelles de mise en œuvre. Inversement, si la règle est trop rigide, les acteurs politiques peuvent considérer qu'elle empiète trop sur leur liberté de manœuvre. Un cadre inutilement détaillé peut en fait encourager les partis et les candidats à se soustraire à la règle de droit et ira donc à l'encontre du but recherché.“<sup>13</sup>

Pour le Luxembourg, il y a lieu d'assurer le passage d'un cadre légal très sommaire et fragmentaire vers un système réglementé tenant compte des caractéristiques du régime des partis encore fondamentalement marqué par le travail bénévole et la faiblesse de structures professionnalisées.

### *Les éléments clés du nouveau cadre juridique*

Comme déjà mentionné, le Luxembourg accuse un certain retard en ce qui concerne la réglementation du financement de la vie politique. Les évaluateurs du groupe d'Etat contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ont remarqué dans leur rapport d'évaluation<sup>14</sup> sur le Luxembourg que l'absence

12 Ingrid van Biezen, op. cit., pp. 56-57.

13 Ingrid van Biezen, op. cit., p. 58.

14 GRECO, *Rapports d'évaluation sur le Luxembourg – premier cycle d'évaluation*, 2001, p. 12.

d'une base légale réglant le financement des partis politiques, risque de provoquer certaines pratiques de corruption. „Il existe en effet, dans l'organisation de l'Etat, certains aspects susceptibles de rendre ce pays vulnérable dans une certaine mesure au développement futur de pratiques de corruption. D'une part, il n'est fixé aucune limite au montant financier dont une société privée peut faire don à un parti politique, et il n'existe aucun mécanisme de surveillance du financement des partis politiques (...)“.

Lors de l'élaboration de la proposition de loi, les auteurs se sont référés à la recommandation Rec. (2003)4 précitée du Conseil de l'Europe:

– La fixation d'un seuil

Les auteurs de la proposition de loi se sont mis d'accord de retenir comme critère de sélection un certain seuil de suffrages à atteindre lors des élections législatives et européennes pour pouvoir bénéficier d'une allocation étatique. D'après l'exposé des motifs, les auteurs veulent éviter d'une part de „(...) soutenir des initiatives électorales éphémères, comme on les voit apparaître lors de chaque campagne électorale, mais de créer les conditions matérielles indispensables à l'existence de tendances politiques assurant la stabilité de la vie politique et capables d'articuler les attitudes politiques fondamentales présentes dans la société luxembourgeoise“ et d'autre part éviter „que la vie politique ne soit figée au profit des seuls partis représentés à la Chambre des Députés (...)“. Dans un souci de garantir les principes du pluralisme et de la participation politique, il a été décidé de fixer ce seuil à 2%.

Ingrid van Biezen constate dans sa publication que les seuils à atteindre dans les différents pays membres du Conseil de l'Europe „sont généralement exprimés sous la forme d'un certain pourcentage de voix (1 ou 2% environ) ou d'un minimum de sièges parlementaires (souvent au moins un) ou sous une combinaison des deux“.<sup>15</sup>

– Le plafonnement de la dotation financière publique

La contribution de l'Etat ne peut excéder 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. L'objectif est d'éviter que les partis politiques soient trop dépendants à l'égard des dotations publiques et d'assurer que les partis continuent à recourir à des dotations privées et à nouer des liens avec leur base.

– La réglementation du financement privé

Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, les dons en provenance de personnes morales, ne sont pas autorisés. Ainsi, le Luxembourg sera l'un des seuls pays à prévoir une interdiction absolue des dons de sociétés commerciales ou d'associations (voir Tableau 2). Les dons de personnes physiques de nationalité étrangère ne sont par contre ni limités ni interdits et sont soumis au droit commun.

L'article 9 du texte proposé par la Commission spécifie que l'identité des personnes physiques qui ont fait, sous quelque forme que ce soit, des dons aux partis politiques doit être enregistrée par le parti politique bénéficiaire. Il est prévu que l'ensemble des dons reçus, tant au niveau central qu'au niveau local doivent être signalés à la structure centrale du parti politique qui les comptabilise.

Par ailleurs, les partis politiques seront obligés de dresser un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros.

La recommandation du Conseil de l'Europe en matière d'enregistrement<sup>16</sup> stipulant qu'en cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité sera ainsi pleinement respectée.

– La comptabilité des partis politiques

La proposition de loi oblige les partis politiques de tenir une comptabilité. Tandis que les structures centrales des partis sont obligées de présenter un bilan et un compte de pertes et profits, les entités régionales, locales et sectorielles sont tenues de présenter annuellement au parti dont elles relèvent un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Dans un souci d'éviter un niveau de centralisation et de bureaucratisation trop important et pour des raisons d'ordre organisationnel, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour un „modèle comptable simplifié pour les subdivisions des partis“.

<sup>15</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 49.

<sup>16</sup> Article 12 – Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe.

Le modèle comptable optimal serait un bilan consolidé au niveau central du parti politique, regroupant tous les aspects financiers tant de la structure centrale que de ses composantes régionales. Cependant, un tel modèle est difficilement réalisable puisque les sections locales et autres sous-organisations ne disposent habituellement ni des ressources humaines suffisantes, ni des capacités techniques nécessaires pour appliquer des normes comptables professionnelles.

Pour Ingrid van Biezen, „il n’y a pas de solution évidente à ce dilemme. Une option possible serait de soumettre les organisations locales du parti à des normes moins strictes. L’inconvénient, dans ce cas, est que les activités au niveau local de même que les transferts de fonds du parti national aux échelons inférieurs seraient ainsi soustraits à un étroit contrôle public, créant des possibilités de pratiques financières illicites. Une autre option serait de dégager l’organisation nationale du parti de la responsabilité de rassembler des statistiques auprès des organisations locales. L’inconvénient, dans ce cas, est que la charge de collecter les informations concernant une multitude d’organisations locales, souvent peu professionnelles, incombera à l’organisme de réglementation, qui ne sera probablement pas convenablement équipé pour une tâche aussi énorme.“<sup>17</sup>

Le modèle proposé par la proposition de loi constitue un compromis. D’une part, la structure centrale est tenue d’établir une comptabilité analytique. D’autre part, le modèle comptable simplifié pour les subdivisions des partis assure une certaine transparence sans enfermer ces dernières dans le carreau des normes comptables professionnelles.

– La publication, vérification et le contrôle des comptes

D’après la proposition de loi, le parti politique doit déposer auprès du Bureau de la Chambre des Députés ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national, un relevé de ses donateurs, ainsi que ses comptes et bilans afin d’être soutenu financièrement par l’Etat.

Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

Les comptes et bilans arrêtés sont transmis pour vérification et contrôle à la Cour des comptes, autorité indépendante chargée généralement de la vérification de l’exécution du budget de l’Etat. Ces règles sont supposées garantir la transparence indispensable à l’exécution des règles financières pour les différents partis.

\*

### 3. POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement marque son accord avec la proposition de loi qui fait l’objet d’un large consensus entre tous les groupes et sensibilité politiques représentés à la Chambre des Députés et qui suit les règles communes adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe.

\*

### 4. AVIS DU CONSEIL D’ETAT

Dans son avis du 6 novembre 2007, le Conseil d’Etat a rappelé que le financement public des partis politiques peut donner lieu à critique. Selon la Haute Corporation il y a lieu de faire preuve d’une grande prudence en la matière. Il s’agit de trouver dans ce domaine „un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis, tout en faisant preuve (...) d’une transparence totale“.

L’intervention financière de l’Etat doit se faire suivant des critères objectifs, équitables et raisonnables.

La Haute Corporation se demande notamment si l’interdiction des dons de personnes morales répond aux objectifs visés, à savoir limiter l’influence des dons „intéressés“.

Quant à la comptabilité des partis politiques, le Conseil d’Etat estime que la structure centrale d’un parti politique devrait regrouper dans des comptes et bilans consolidés la comptabilité tant de la structure centrale que de ses composantes régionales.

<sup>17</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 65.



En ce qui concerne le plafonnement de la dotation financière publique, le Conseil d'Etat s'exprime en faveur de la législation allemande, d'après laquelle la participation de l'Etat ne peut pas dépasser la somme des moyens propres du parti. D'après la Haute Corporation on devrait prendre en compte pour la détermination de ce seuil le parti politique dans son ensemble et non seulement la structure centrale comme l'envisage la proposition de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose que les partis politiques doivent déposer leurs statuts, leur relevé des donateurs et dons reçus et leur comptes et bilans non pas auprès du Bureau de la Chambre des Députés, mais auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs stipulant que l'exécution des dispositions revient au Gouvernement.

Dans son avis complémentaire du 11 décembre 2007, le Conseil d'Etat réitère ses observations concernant la comptabilité des partis politiques. Selon la Haute Corporation, „le fait de soumettre seulement leurs structures centrales aux règles comptables et en fixant la dotation en fonction de ces structures ne paraît guère rassurant pour une œuvre législative s'appuyant nécessairement sur la confiance du grand public“.

D'après le Conseil d'Etat, l'amendement rendant facultative la suspension des versements en cas d'inobservation par un parti politique de l'obligation de fournir les pièces requises, est à écarter puisqu'il dénature la sanction prévue et incite à des marchandages.

En ce qui concerne le champ d'application du droit de recours des partis politiques, la Haute Corporation propose de l'étendre „à toutes les décisions administratives prises en application de la loi“.

Pour l'analyse détaillée des avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles.

\*

## 5. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a pris note des remarques formulées par la Haute Corporation et se rallie en grande partie à ces propositions. Elle a décidé de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat comme texte de référence. La Commission, toutefois, a retenu certaines dispositions du texte initial en matière de comptabilité des partis politiques.

La commission a procédé à un examen approfondi des textes et a proposé une série d'amendements tendant notamment à renforcer l'accessibilité des données et, partant, la transparence des finances des partis politiques.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage les vues des auteurs de la proposition de loi en ce qui concerne la nécessité de régler le financement des partis politiques et d'introduire un financement public partiel des activités de ces partis. Elle rappelle que l'objet des partis ne consiste pas seulement à faire campagne pour les élections, mais à contribuer à la formation de la volonté populaire. Ils doivent assurer une mission de formation et d'éducation qui va au-delà du cercle restreint de leurs adhérents.

Les partis politiques sont l'expression du pluralisme démocratique. Il s'ensuit qu'ils doivent pouvoir disposer des moyens indispensables pour pouvoir exercer convenablement les tâches qui leur incombent en vertu de leur rôle dans le système institutionnel du pays. Leur action doit rester libre et exempte de toute pression extérieure, notamment de nature financière. D'où la nécessité de permettre un financement public d'une partie des activités des partis.

La contrepartie des allocations de fonds publics consiste dans l'interdiction de recevoir des dons émanant d'entreprises, de syndicats ou d'autres groupes de pression. La publication des comptes nationaux des partis et des listes des dons d'une certaine envergure est le corollaire d'un financement régulé. Le contrôle par la Cour des comptes constitue la garantie d'une exécution correcte de la nouvelle loi.

Comme cette législation est innovatrice pour le Luxembourg, la commission recommande de dresser un bilan de sa mise en œuvre pratique à moyenne échéance et d'en tirer les conclusions au niveau des textes et règles d'application.

\*

## 6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Remarque*

Il y a lieu de préciser que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a pris le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 novembre 2007 comme texte de référence.

La commission ayant apporté des modifications à ce texte, la numérotation du texte de référence a, partant, été adaptée.

En vue de faciliter la lecture des différents documents parlementaires, notamment la proposition de loi initiale (doc. parl. 5700) en relation avec l'avis du Conseil d'Etat du 6 novembre 2007 (doc. parl. 5700<sup>2</sup>), l'ancienne numérotation des articles suit, entre parenthèses, l'article actuel du texte de loi proposé.

Les caractères figurant en gras correspondent au texte tel que figurant dans la proposition de loi et repris comme tel dans la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Les caractères figurant en caractères soulignés correspondent à un amendement parlementaire apporté au texte du Conseil d'Etat.

Les caractères figurant en caractères italiques correspondent aux modifications proposées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 11 décembre 2007 et reprises comme telles par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

### *Article 1er (article 1er de la proposition de texte initiale)*

La proposition de texte initiale comportait une énumération et une définition des notions de base visées, à savoir:

- le parti politique,
- les composantes d'un parti politique,
- les recettes d'un parti politique,
- les dépenses d'un parti politique,
- le mandataire politique, et
- le don à un parti politique.

Le Conseil d'Etat, dans sa proposition de texte, a suggéré de se limiter à la définition du *parti politique* et des *composantes d'un parti politique*, tout en y apportant des modifications.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé, en ce qui concerne la définition du parti politique, de reprendre la définition ayant figuré dans la proposition de texte initiale, tout en remplaçant le terme „groupe“ par celui d’„association“, pour rester en phase avec celle utilisée par l'article 91 de la loi électorale. La commission évite ainsi d'introduire une nouvelle formulation quant à la définition du parti politique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, fait observer que dans le cadre de la proposition de révision portant création d'un article 32bis de la Constitution (doc. parl. 5673), la commission s'était ralliée à l'avis de la Haute Corporation en ce que les partis politiques sont à considérer comme des associations. Il s'ensuivrait, afin d'assurer une certaine cohérence, de reprendre ce terme.

La commission a repris cette suggestion. Elle tient à préciser que le terme „association“, tel qu'inscrit à l'article 1er, n'équivaut pas au terme juridique „association“ au sens de la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif. Dans le contexte de l'application du texte de loi proposée ci-après, il désigne de manière générale un groupement de personnes, disposant ou non de la personnalité juridique.

Quant à la définition des composantes d'un parti politique, la commission a fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Les dispositions concernant les recettes et les dépenses des partis politiques figurent désormais à l'endroit des dispositions consacrées à la comptabilité des partis politiques, à savoir l'article 13.

En ce qui concerne la mention des mandataires politiques, la Haute Corporation a proposé d'en faire abstraction, comme l'énumération des personnes est incomplète, en ce qu'elle ne comprend pas tous les mandataires qui versent des contributions extraordinaires aux partis politiques sur leurs rémunéra-

tions et indemnités. Le maintien de cette disposition aurait pour conséquence de conduire à une inégalité de traitement.

Le don et plus précisément le don autorisé figure désormais à l'endroit de l'article 7.

Il est ainsi proposé de libeller l'article 1er comme suit:

- „**Art. 1er.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par
- „parti politique“, *l'association un groupe de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt à l'expression du pluralisme démocratique, à la formation de la volonté populaire et à l'exercice du suffrage universel, de la manière définie dans ses statuts ou son programme, 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;*
  - „composantes d'un parti politique“, toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique, ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.“

#### **Article 2 de la proposition de texte initiale**

La commission a suivi le Conseil d'Etat dans son argumentation, tant en ce qui concerne l'alinéa 1er que l'alinéa 2 de l'article 2 initial.

L'alinéa 1er prévoyait que tout groupe politique, technique et sensibilité politique représenté à la Chambre des Députés bénéficiait d'une aide financière publique étatique dont le montant était fixé dans le cadre du budget alloué à la Chambre des Députés.

La Haute Corporation s'y opposa formellement sur base de l'article 70 de la Constitution qui réserve à la Chambre des Députés le droit de déterminer ses propres règles de fonctionnement. Toute velléité d'y intervenir par le biais d'une loi est, partant, inconstitutionnelle.

Le dispositif de l'alinéa 2 prévoyait que la dotation financière étatique était destinée à couvrir des dépenses ayant trait aux activités parlementaires et non à couvrir les dépenses produites par les partis politiques dont le groupe politique, technique ou la sensibilité politique relevait. Le Conseil d'Etat observa, à juste titre, qu'il n'est guère possible, au niveau de l'action politique, d'opérer une distinction nette entre l'activité parlementaire et l'activité politique en générale.

L'alinéa 2 est, partant, superflu.

Il y a lieu à préciser que le nouveau système de financement n'affecte d'aucune façon les fonds financiers mis à disposition des groupes politiques, techniques et sensibilités politiques. Les attributions et missions des partis et groupes parlementaires ne doivent pas être confondues. Leurs financements respectifs doivent dès lors également être examinés séparément. Il appartient à la Chambre des Députés seule de fixer les règles de participation aux frais de fonctionnement des groupes parlementaires. La présente loi ne saurait y apporter des modifications.

#### **Article 3 de la proposition de texte initiale**

La commission a fait sienne l'observation de la Haute Corporation de supprimer l'article 3 initial, alors qu'il est redondant avec les dispositions de la loi électorale du 18 février 2003 prévoyant le remboursement partiel des frais de campagnes électorales pour les élections législatives et pour le Parlement européen.

#### **Article 2 (articles 4 et 5 de la proposition de texte initiale)**

L'article 4 initial prévoyait les conditions devant être remplies dans le chef d'un parti politique pour pouvoir bénéficier de la dotation financière étatique.

L'article 5 initial prévoyait le mode de calcul du montant total à allouer au parti politique ayant satisfait aux conditions de l'article 4 initial, ainsi que les conséquences d'une dissolution ou d'un regroupement de partis politiques bénéficiant d'une allocation financière publique.

Le Conseil d'Etat a proposé de regrouper dans un même article tant les conditions d'éligibilité pour une dotation publique que les modalités de calcul de celle-ci.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a fait sienne la proposition de la Haute Corporation.

Il est proposé de remplacer à l'endroit du 2<sup>ième</sup> tiret de l'alinéa 1<sup>er</sup> les termes „deux points de pour cent“ par les termes „deux pour cent“. La commission précise qu'il s'agit du taux de pourcentage obtenu et calculé sur une base de cent unités. Ledit taux constitue la base d'appréciation et de calcul des points de pourcentage supplémentaires obtenus et en fonction desquels des montants supplémentaires sont alloués à un parti politique.

La commission propose encore de reprendre le seuil tel que défini à l'article 12 de la proposition de loi initiale en tant qu'alinéa 4 de l'article 2. Elle est d'avis que le maximum légal des aides publiques, fixé à 75 pour cent par rapport aux recettes globales de la structure centrale d'un parti politique, ne revient pas à une dépendance exagérée et préjudiciable par rapport à l'engagement financier étatique.

La suggestion du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, de remplacer, pour des raisons tenant à la légistique formelle, le signe „%“ par celui de „pour cent“ est reprise par la commission.

La jurisprudence allemande en matière de financement public des partis ne saurait s'appliquer au Luxembourg, alors que le cadre légal n'est pas identique. Contrairement à la législation proposée pour le Luxembourg, le système allemand continue d'admettre les dons émanant de personnes morales ou d'associations.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 2 comme suit:

„**Art. 2.** Les partis politiques, qui ont

- présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
- obtenu au moins deux ~~points de~~ pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ~~ne peut dépasser la somme des recettes propres d'un parti politique visées à l'article 11, alinéa 2~~ **ne peut excéder 75% pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.**

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent.“

### *Article 3 (article 5 de la proposition de texte initiale)*

La commission a repris la proposition de texte du Conseil d'Etat, alors que d'après la loi électorale, il appartient au Président du bureau principal de la circonscription électorale de proclamer les résultats électoraux.

La commission rappelle que la proposition de loi No 5700 vise exclusivement le parti politique en tant qu'organisation au sens premier du terme. Il s'ensuit que l'hypothèse de la dissolution du parti politique et les conséquences en découlant sur le plan de la dotation financière publique doivent être appréhendées et appréciées exclusivement sous ce point de vue. Le nombre des députés du parti politique ne peut, partant, avoir une incidence sur la dotation allouée à ce parti.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 3 comme suit:

„**Art. 3.** Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique ~~entraînant la démission de ses mandataires~~, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la ~~démission du dernier mandataire~~ dissolution.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité."

*Article 4 (article 6 de la proposition de texte initiale)*

L'article, sous sa version initiale, subordonnait l'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public aux seules dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts des partis. De même, la proposition de texte proposait une énumération des dépenses les plus usuelles des partis politiques, sans pour autant être exhaustive.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 novembre 2007, qualifia cette disposition, au regard de certaines dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques qu'il proposa (articles 10 et 11 de sa proposition de texte), de superfétatoire.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime utile, dans un but de transparence et de crédibilité, de prescrire l'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public aux dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts du parti politique.

La commission propose en conséquence de reprendre l'article 6, alinéa 1er initial de la proposition de loi, tout en y ajoutant un renvoi à l'article 13, alinéa 2 nouveau, en tant qu'article 4 nouveau par rapport à la proposition de texte du Conseil d'Etat.

L'article 4 nouveau se lit comme suit:

**„Art. 4. Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans les statuts.“**

*Article 7 de la proposition de texte initiale*

Initialement, il était prévu que les crédits nécessaires au financement public soient inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat a qualifié la disposition de contraire à la règle budgétaire de la spécialité. Le financement public partiel des partis politiques différant du financement de l'activité parlementaire, il est indiqué d'éviter une confusion avec les crédits servant au fonctionnement de la Chambre des Députés.

La Haute Corporation a, partant, proposé d'abandonner la disposition, proposition que la commission a suivie.

*Article 5 (article 8 de la proposition de texte initiale; article 4 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Cet article n'a pas, sauf un redressement d'ordre rédactionnel, donné lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Il est prévu que le paiement des allocations financières publiques se fasse par tranches mensuelles.

La commission entend préciser le bout de phrase „sur base des données disponibles le premier jour du mois“ à l'endroit de l'alinéa 2. Tout parti politique bénéficiaire de la dotation publique a l'obligation de communiquer, conformément aux modalités prescrites par l'article 5, tout changement au niveau des dirigeants et toute modification de statuts dans le mois aux fins de pouvoir continuer à bénéficier de l'aide financière étatique.

L'article 5 nouveau est libellé comme suit:

**„Art. 5.** La dotation, telle que fixée à l'article 2, est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer."

*Article 6 (articles 9 et 11 de la proposition de texte initiale; article 5 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Sous sa version initiale, l'article 9 imposait aux partis politiques aspirant à bénéficier du financement public de devoir déposer leurs statuts, ainsi que la liste des dirigeants auprès du Président de la Chambre des Députés. De même, toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants devaient être notifiés au Président du Parlement. Il était prévu que ces documents puissent être consultés par toute personne tant auprès du Greffe que sur le site Internet de la Chambre des Députés.

L'article 11 de la proposition de loi initiale prescrivait que le parti politique (i) devait déclarer ses sources de financement en fournissant une liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur excédant le montant de 250 euros, (ii) tenir une comptabilité selon les modalités prescrites au chapitre V „De la comptabilité des partis politiques“ initial et (iii) d'engager 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 novembre 2007, s'opposa formellement au libellé proposé et suggéra de confier l'application de la loi au Premier Ministre, Ministre d'Etat. La Haute Corporation a proposé de réunir les articles 9 et 11 initiaux dans un seul article.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est ralliée à ce point de vue mais, étant d'avis qu'il faut garantir la transparence maximale vis-à-vis des citoyens, a proposé de prévoir qu'une copie des pièces déposées par les partis politiques auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat doit être communiquée au Président de la Chambre des Députés. Cette dernière, en tant que pouvoir constitué représentant les citoyens, organise et assure la consultation de ces données auprès de son Greffe à tout citoyen et les publie sur son site Internet.

Cette précision s'impose alors qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune législation réglant d'une façon générale l'accès public aux informations détenues par l'administration.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 6 nouveau comme suit:

„**Art. 6.** Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise à la Présidence de la Chambre des Députés. **Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.**

*Article 7 (article 22 de la proposition de texte initiale; article 6 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Initialement, le Bureau de la Chambre des Députés était investi de la mission de contrôler et de vérifier le respect des règles à la base du financement des partis politiques et plus particulièrement celles ayant trait à la déclaration des données. En cas de violation dûment constatée, le Bureau de la Chambre des Députés pouvait décider de la suspension des aides financières publiques jusqu'à la régularisation. L'absence de déclaration ou la déclaration fautive tant des sources de financement que des données relatives à la liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur au-delà de 250 euros, dûment constatée par le Bureau de la Chambre des Députés, entraîne la suspension des aides financières publiques et la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double de la somme en cause. De même, la fausse déclaration peut faire l'objet de poursuites pénales.

Comme l'article 11 de la proposition de texte initial, devenu l'article 5 du texte de loi proposé, contenait l'obligation d'employer 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études, il était prévu que le non-respect de cette disposition entraînerait une réduction de 20% de l'allocation étatique pour l'année suivante.

Le Conseil d'Etat a proposé de reprendre le volet des sanctions pouvant être prononcées à l'encontre d'un parti politique ne respectant pas les prescriptions requises pour obtenir un financement public dans le chapitre II „Financement public des partis politiques“, immédiatement après l'article 6 qui énumère les documents et pièces devant être déposés par le parti politique qui désire bénéficier de la dotation étatique.

Or, la Haute Corporation, contrairement au texte proposé initialement, a suggéré de prévoir la sanction de la suspension des versements jusqu'à régularisation non à titre facultatif, mais devant être prononcée obligatoirement.

De même, un droit de recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif a été reconnu expressis verbis aux partis politiques qui se voient infliger une des sanctions prescrites à l'article sous rubrique.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tout en reprenant la formulation telle que proposée par le Conseil d'Etat, avait proposé de prévoir que la sanction de la suspension des versements étatiques ne doit pas être prononcée obligatoirement, mais constitue une mesure facultative. En effet, il pourrait s'avérer que la suppression des versements aurait un effet disproportionné par rapport à la gestion du manquement constaté.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat fait observer qu'en rendant facultative la suspension des versements en cas d'inobservation par un parti politique de l'obligation de fournir les pièces requises, l'amendement dénature la sanction prévue et incite à des marchandages. Il insiste à ce que sa proposition de texte soit maintenue.

La commission a décidé de suivre le Conseil d'Etat dans sa recommandation. Elle tient cependant à préciser que l'administration compétente, avant de prononcer la sanction à l'encontre du parti politique défaillant, serait bien avisée d'en informer le parti politique concerné afin que celui-ci ait la possibilité de régulariser sa situation à bref délai imparti.

La Haute Corporation est encore d'avis qu'il y aurait lieu d'étendre le champ d'application du droit de recours des partis politiques à toutes les décisions administratives prises en application de la loi.

Le Conseil d'Etat propose (i) de supprimer l'alinéa 3 de l'article 7 et (ii) d'insérer sous un nouveau chapitre intitulé „Chapitre V – Droit de recours des partis politiques“ un article 18 nouveau libellé comme suit:

#### **„Chapitre V – Droit de recours des partis politiques**

**Art. 18.** Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“

La commission a repris la proposition de texte telle que suggérée par le Conseil d'Etat. Dans un Etat de droit, toute partie intéressée doit pouvoir contester les décisions administratives qui la concernent. En l'occurrence, il existe de bonnes raisons de lever l'incapacité d'ester en justice qui frappe d'ordinaire les associations de fait.

Il s'ensuit que les articles 18 et 19 sont à renuméroter en articles 19 et 20 nouveaux.

L'article 7 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 7.** L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède entraîne la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être de même en cas d'inobservation de l'article 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

*Aux fins de l'application du présent article, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“*

*Article 8 (articles 13 et 14 de la proposition de texte initiale; article 7 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons à des partis politiques. Ainsi, les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis.

Le Conseil d'Etat a proposé de regrouper les articles 13 et 14 initiaux en un seul article. Il a adapté l'article (i) en donnant une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par don à un parti politique et à

ses composantes et (ii) en assimilant aux personnes morales les associations et groupements de fait. Le texte, tel que proposé par la Haute Corporation, a encore repris le dernier alinéa de l'article 15 de la proposition de texte initiale en ce que les dons anonymes sont interdits.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris ce texte. La définition du cercle des donateurs exclus correspond mieux aux objectifs de la proposition de loi que celle initialement proposée.

L'article 8 nouveau se lit comme suit:

**„Art. 8.** Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits.“

*Article 9 (article 15 de la proposition de texte initiale; article 8 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

L'identité des personnes physiques qui font des dons aux partis politiques et à leurs composantes est enregistrée par le bénéficiaire.

Les partis politiques doivent dresser une liste reprenant les dons dont le montant est supérieur à 250 euros et qui est déposée chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Initialement, le dépôt devait se faire auprès du Président de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat, ayant insisté pour que le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soit chargé de l'application de la loi future (cf. article 5), a adapté l'article d'un point de vue technique en prévoyant que le dépôt de la liste précitée doit se faire auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

De même, la Haute Corporation a suggéré de prévoir que toute composante d'un parti politique doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis et ce nonobstant son autonomie statutaire.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle reprend ce texte, tout en ajoutant, à l'instar de l'article 6, qu'une copie de cette liste doit être déposée en même temps par le parti politique auprès du Président de la Chambre des Députés.

La commission propose de libeller l'article 9 nouveau comme suit:

**„Art. 9.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.“

*Article 10 (articles 16 de la proposition de texte initiale; article 9 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Les versements que les mandataires politiques font personnellement sur base de leur rémunération à leur parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons. Dans sa version initiale, l'article prévoyait que ces versements ne seraient pas limités.

Le Conseil d'Etat reprend ce texte, moyennant quelques adaptations d'ordre technique en supprimant le terme „politique“, de sorte que le cercle des mandataires visés s'étend et en ajoutant, à côté de la rémunération, les indemnités.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime important d'exclure la possibilité que des dons puissent transiter par l'intermédiaire de la part de l'indemnité perçue que les



mandataires politiques reversent au parti politique qu'ils représentent. En supprimant le bout de phrase „*et ne sont pas limités*“, il est assuré que la quotité de ladite indemnité continuée au parti ne peut en aucun cas excéder l'indemnité elle-même. Normalement, ces versements aux partis se font d'après les règles internes des différents partis.

L'article 10 nouveau sera libellé comme suit:

**„Art. 10.** Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons. et ne sont pas limités“

*Articles 11 et 12 (articles 17 et 18 de la proposition de texte initiale; article 10 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

L'article 17 impose à chaque structure centrale d'un parti politique de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Nonobstant son autonomie statutaire, toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

L'article 18 oblige la structure centrale d'un parti politique d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes, ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans les mois qui suivent leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

Le Conseil d'Etat a proposé de réaménager les dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques. Il a suggéré de prévoir que toute composante d'un parti politique est tenue de présenter annuellement au parti politique le compte couvrant l'ensemble de ses recettes et dépenses pour l'exercice comptable passé, dûment contrôlé par les réviseurs de caisse et approuvé par l'organe statutaire compétent.

Un compte consolidé devait être établi par l'organe dirigeant au niveau national avant le 1er juillet.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a amendé le texte proposé par la Haute Corporation en proposant de reprendre les articles 17 et 18 de la proposition de loi initiale en tant qu'articles 11 et 12 et de supprimer l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat. La commission donne à considérer que la mise en œuvre pratique du texte tel que réaménagé par le Conseil d'Etat n'est guère réalisable, notamment pour les grands partis politiques disposant de multiples sections et sous-organisations. Elle favorise, partant, le maintien de la référence à la structure centrale du parti politique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, propose, à l'endroit de l'alinéa 2 de l'article 11, de remplacer les termes „caisse“ par ceux de „situation financière“ et celui de „réviseurs de caisse“ par „commissaires aux comptes“.

La commission a décidé de faire siennes ces modifications proposées. Il échet de noter que l'inscription du terme „commissaire aux comptes“ n'équivaut pas à l'obligation dans le chef des partis politiques de devoir recourir à un professionnel. En d'autres termes, la commission n'entend pas mettre fin à la pratique de faire appel à des membres, ne disposant pas nécessairement d'une qualification professionnelle en la matière pour contrôler la tenue des comptes des sous-organisations des partis politiques.

Il est ainsi proposé de libeller les articles 11 et 12 comme suit:

**„Art. 11. Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.**

**Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la *caisse situation financière*, validé par l'assemblée générale**

rale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des ~~réviseurs de caisse commissaires aux comptes.~~

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

„Art. 12. La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes, arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

*Article 13 (article 11 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Le Conseil d'Etat a proposé d'indiquer avec précision le contenu du compte des recettes et du compte des dépenses. Il a suggéré qu'un règlement grand-ducal fixe un plan comptable uniforme, précise la forme des comptes et bilans et détermine les modalités de la tenue de la comptabilité.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris dans son intégralité le texte tel que proposé par la Haute Corporation.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, fait observer que selon les auteurs de la proposition de loi, la notion de recettes globales, telle qu'inscrite à l'endroit de l'article 2, alinéa 3, comme englobant tant les ressources propres que les dotations étatiques. La Haute Corporation propose partant de supprimer l'alinéa 2 de l'article 13, comme la dotation publique n'est pas faite exclusivement en raison des ressources propres du parti politique.

La commission a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat.

L'article 13 est libellé comme suit:

**„Art. 13.** Le compte des recettes comprend:

1. les cotisations des membres;
2. les contributions des mandataires;
3. les dons, donations ou legs;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
7. les recettes diverses;
8. les contributions versées par les composantes du parti;
9. les dotations publiques.

*Aux fins de la détermination des recettes propres au sens de l'article 2, alinéa 3, seules les recettes prévues aux numéros 1 à 7 ci-avant sont prises en compte.*

Le compte des dépenses comprend:

1. les frais de fonctionnement;
2. les frais de formation, d'études et de recherches;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications;
4. les dépenses électorales;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier;
8. les dépenses diverses.

Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

*Article 14 (article 12 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

En raison de la suppression de l'article 10 telle que proposée par le Conseil d'Etat et de l'insertion de l'article 11 nouveau et de l'article 12 nouveau, il y a lieu d'adapter les références et le texte de l'article 14. La Cour des comptes, organisme indépendant, est appelée à vérifier et à contrôler les comptes arrêtés par les partis politiques. La transmission des pièces comptables à la Cour des comptes doit, selon l'article 11 du Règlement de la Cour des comptes, passer par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés.

Il y a lieu de respecter le fait que la Cour des comptes dépend de la Chambre des Députés et que les relations avec le Gouvernement ne se font que par le biais du Parlement.

La commission propose, partant, de rédiger l'article 14 nouveau comme suit:

**„Art. 14.** Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.“

*Article 15 (article 19 de la proposition de texte initiale; article 13 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

L'article prescrit l'obligation dans le chef des partis politiques bénéficiaires de la dotation étatique de devoir communiquer, à la première demande de la Cour des comptes, tout document ou toute information généralement quelconque à la Cour des comptes. Il est impératif que celle-ci puisse, dans le cadre de l'accomplissement de sa mission en matière de financement des partis politiques, compter sur l'appui incondtionnel des partis politiques concernés.

Le Conseil d'Etat a proposé de réaménager la formulation de l'article, en ce que les partis politiques visés doivent communiquer à la Cour des comptes tout document et information jugés nécessaires par celle-ci à l'accomplissement de sa mission dévolue.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris dans son intégralité le texte proposé par le Conseil d'Etat.

L'article 15 nouveau se lit comme suit:

**„Art. 15.** Les partis politiques sont tenus de communiquer à la Cour des comptes tout document ou toute information que celle-ci juge nécessaire à l'accomplissement de sa mission.“

*Article 16 (article 20 de la proposition de texte initiale; article 14 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

La Cour des comptes dispose de 6 mois, à savoir du 1er juillet jusqu'au 31 décembre de chaque année pour mener à bien sa mission.

Dans sa version initiale, l'article prévoyait que la Cour des comptes adresse ses observations éventuelles au Président du Parlement qui, pour sa part, en informe tant les membres du Bureau de la Chambre des Députés, que les présidents des partis politiques bénéficiaires de l'aide étatique.

Le Conseil d'Etat a proposé, conformément à sa proposition de confier l'application de la loi future au Premier Ministre, Ministre d'Etat, que les observations éventuelles de la Cour des comptes soient aussi adressées au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime utile de préciser les critères en fonction desquels la Cour des comptes est appelée à exercer sa mission de vérification et de contrôle des comptes des partis politiques et a amendé l'article.

Les modalités de la procédure de communication des observations et du rapport de la Cour des comptes ont été clarifiées. Les réponses subséquentes fournies par les partis politiques, en vertu du principe du contradictoire, font partie intégrante du dossier qui est transmis au Président de la Chambre des Députés. Ce dernier communique ensuite ledit dossier au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Afin de garantir une transparence absolue, l'ensemble de ces pièces peut être consulté librement auprès du Greffe de la Chambre des Députés et est publié sur le site Internet du Parlement.

Il est ainsi proposé de libeller l'article 16 nouveau comme suit:

**„Art. 16.** La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des

partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques, ~~ainsi qu'au~~. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

*Article 17 (article 21 de la proposition de texte initiale; article 15 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

La transparence absolue étant un des principes inhérents à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, la publication des comptes des partis politiques bénéficiaires de l'aide étatique s'impose. Aux fins d'assurer une divulgation aussi large que possible, il est prévu de publier les comptes chaque année au Mémorial B, ainsi que sur le site Internet de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat a reformulé, eu égard au réaménagement des dispositions traitant de la comptabilité des partis politiques qu'il a proposé, le texte de l'article. Il importe de préciser que la publication des comptes et bilans des partis politiques sur le site Internet, malgré qu'elle ne figure plus dans l'article, est prévue comme telle par l'article 5.

L'article 17 est libellé comme suit:

**„Art. 17.** Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.“

**Article 22 de la proposition de loi initiale**

Il échet de noter que les sanctions pouvant être prononcées à l'égard du parti politique bénéficiaire de la dotation étatique et qui n'observe pas une prescription requise pour obtenir un financement public, ont été reprises à l'endroit du chapitre II „Financement public des partis politiques“ et plus précisément à l'article 7.

*Article 18 nouveau (article 23 de la proposition de loi initiale)*

La Haute Corporation, dans son avis complémentaire, est d'avis qu'il y aurait lieu d'étendre le champ d'application du droit de recours des partis politiques à toutes les décisions administratives prises en application de la loi et de le prévoir expressis verbis dans le texte de loi future.

Le Conseil d'Etat suggère, tout en proposant de supprimer l'alinéa 3 de l'article 7, d'insérer sous un nouveau chapitre intitulé „Chapitre V – Droit de recours des partis politiques“ un article 18 nouveau libellé comme suit:

**„Chapitre V – Droit de recours des partis politiques**

**Art. 18.** Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“

La commission a repris la proposition de texte telle que suggérée par le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que les articles 18 et 19 deviennent les articles 19 et 20 nouveaux.

**Article 24 de la proposition de loi initiale**

Le Conseil d'Etat a proposé de supprimer l'article 24 de la proposition de loi initiale prévoyant des dispositions pénales spécifiques, à savoir des sanctions pénales à l'égard des personnes qui auraient accepté des dons en contravention à la loi, alors que les dispositions du Code pénal ont vocation à s'appliquer en particulier s'agissant des relevés des donateurs et des dons. Les dispositions des articles 196 et suivants du Code pénal contiennent à cet égard des sanctions bien plus dissuasives. S'ajoute à cela que la loi prévoit, à l'encontre du parti politique, des sanctions financières efficaces.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a fait sienne la suggestion de la Haute Corporation.

*Article 19 (article 25 de la proposition de texte initiale; article 16 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

Il s'agit en l'occurrence, d'un point de vue technique légistique, d'une disposition transitoire classique qui prévoit que (i) les statuts et (ii) la liste des dirigeants au niveau central du parti politique

désireux de bénéficier de l'aide étatique doivent être déposés auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Le texte initial prévoyait que le dépôt devait se faire auprès du Président de la Chambre des Députés.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris le texte adapté suggéré par le Conseil d'Etat.

L'article 19 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 19.** Le dépôt auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti doit se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.“

*Article 20 (article 26 de la proposition de texte initiale; article 17 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)*

La commission propose d'indiquer une date d'entrée précise de mise en vigueur de la loi dans le corps même de la loi. Afin d'éviter une mise en application tardive, il a été opté pour le 1er janvier 2008.

La commission propose de libeller l'article 20 nouveau comme suit:

„**Art. 20.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008 de l'année suivant sa publication au Mémorial.“

\*

En considération des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi 5700 dans la teneur qui suit:

\*

## TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

### PROPOSITION DE LOI

#### portant réglementation du financement des partis politiques

#### Chapitre Ier – Définitions

**Art. 1er.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par

- „parti 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;
- „composantes d'un parti politique“, toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.

#### Chapitre II – Financement public des partis politiques

**Art. 2.** Les partis politiques, qui ont

- présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
- obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes,

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;

2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ne peut excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent.

**Art. 3.** Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la dissolution.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité.

**Art. 4.** Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans les statuts.

**Art. 5.** La dotation, telle que fixée à l'article 2, est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer.

**Art. 6.** Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

**Art. 7.** L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède entraîne la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être de même en cas d'inobservation de l'article 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

### **Chapitre III – Dons aux partis politiques**

**Art. 8.** Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits.

**Art. 9.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.

**Art. 10.** Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons.

#### **Chapitre IV – Comptabilité des partis politiques**

**Art. 11.** Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la situation financière, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des commissaires aux comptes.

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

**Art. 12.** La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes, ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

**Art. 13.** Le compte des recettes comprend:

1. les cotisations des membres;
2. les contributions des mandataires;
3. les dons, donations ou legs;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
7. les recettes diverses;
8. les contributions versées par les composantes du parti;
9. les dotations publiques.

Le compte des dépenses comprend:

1. les frais de fonctionnement;
2. les frais de formation, d'études et de recherches;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications;
4. les dépenses électorales;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier;
8. les dépenses diverses.

Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

**Art. 14.** Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.

**Art. 15.** Les partis politiques sont tenus de communiquer à la Cour des comptes tout document ou toute information que celle-ci juge nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

**Art. 16.** La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

**Art. 17.** Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

#### **Chapitre V – Droit de recours des partis politiques**

**Art. 18.** Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

#### **Chapitre VI – Dispositions transitoires et finales**

**Art. 19.** Le dépôt auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti doit se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 20.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008.

Luxembourg, le 13 décembre 2007

*Le Rapporteur,*  
Alex BODRY

*Le Président,*  
Paul-Henri MEYERS



Service Central des Imprimés de l'Etat

5700/07

**N° 5700<sup>7</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

---

**PROPOSITION DE LOI**

**portant réglementation du financement des partis politiques**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(21.12.2007)

*Le Conseil d'Etat,*

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 21 décembre 2007 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel de la

**PROPOSITION DE LOI**

**portant réglementation du financement des partis politiques**

qui a été adoptée par la Chambre des députés dans sa séance du 20 décembre 2007 et dispensée du second vote constitutionnel;

Vu ladite proposition de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 6 novembre 2007 et 11 décembre 2007;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser la proposition de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 21 décembre 2007.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Alain MEYER

Service Central des Imprimés de l'Etat

5700

**MEMORIAL**  
Journal Officiel  
du Grand-Duché de  
Luxembourg



**MEMORIAL**  
Amtsblatt  
des Großherzogtums  
Luxemburg

---

**RECUEIL DE LEGISLATION**

---

**A — N° 237**

**28 décembre 2007**

---

**Sommaire**

**FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES**

**Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques. . . . page [4386](#)**

## Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 20 décembre 2007 et celle du Conseil d'Etat du 21 décembre 2007 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons:

### Chapitre premier – Définitions

**Art. 1<sup>er</sup>.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par

- «parti 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;
- «composantes d'un parti politique», toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.

### Chapitre II – Financement public des partis politiques

**Art. 2.** Les partis politiques, qui ont

- présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
- obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ne peut excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent.

**Art. 3.** Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la dissolution.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité.

**Art. 4.** Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans les statuts.

**Art. 5.** La dotation, telle que fixée à l'article 2, est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer.

**Art. 6.** Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;
2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

**Art. 7.** L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède entraîne la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être de même en cas d'inobservation de l'article 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

### **Chapitre III – Dons aux partis politiques**

**Art. 8.** Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits.

**Art. 9.** L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.

**Art. 10.** Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons.

### **Chapitre IV – Comptabilité des partis politiques**

**Art. 11.** Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la situation financière, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des commissaires aux comptes.

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

**Art. 12.** La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1<sup>er</sup> juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1<sup>er</sup> janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année. Les comptes arrêtés par le parti politique comportent l'ensemble de ses recettes et de ses dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Les comptes, ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

**Art. 13.** Le compte des recettes comprend:

1. les cotisations des membres;
2. les contributions des mandataires;
3. les dons, donations ou legs;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
7. les recettes diverses;
8. les contributions versées par les composantes du parti;
9. les dotations publiques.

Le compte des dépenses comprend:

1. les frais de fonctionnement;
2. les frais de formation, d'études et de recherches;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications;
4. les dépenses électorales;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier;
8. les dépenses diverses.



Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

**Art. 14.** Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.

**Art. 15.** Les partis politiques sont tenus de communiquer à la Cour des comptes tout document ou toute information que celle-ci juge nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

**Art. 16.** La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

**Art. 17.** Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

#### **Chapitre V – Droit de recours des partis politiques**

**Art. 18.** Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

#### **Chapitre VI – Dispositions transitoires et finales**

**Art. 19.** Le dépôt auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti doit se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**Art. 20.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

*Le Premier Ministre,  
Ministre d'Etat,  
Jean-Claude Juncker*

Palais de Luxembourg, le 21 décembre 2007.  
**Henri**

Doc. parl. 5700; sess. ord. 2007-2008