

N° 7384²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROPOSITION DE LOI

**portant modification du chapitre IX relatif au financement
des campagnes électorales de la loi électorale modifiée du
18 février 2003**

* * *

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

(25.01.2019)

La Commission se compose de : M. Alex BODRY, Président-Rapporteur ; MM. Marc ANGEL, Guy ARENDT, Marc BAUM, Mme Simone BEISSEL, MM. Eugène BERGER, Mars DI BARTOLOMEO, Gast GIBERYEN, Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, MM. Henri KOX, Charles MARGUE, Gilles ROTH, Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

*

SOMMAIRE

- I. Antécédents
- II. Objet de la proposition de loi
- III. Avis du Conseil d'Etat
- IV. Travaux en Commission
- V. Commentaire des articles
- VI. Texte coordonné proposé par la Commission

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 26 octobre 2018 par Monsieur Marc Baum, Député, Monsieur Eugène Berger, Député, Monsieur Alex Bodry, Député, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Député, Monsieur Gast Gibéryen, Député, Monsieur Henri Kox, Député, Monsieur Claude Wiseler, Député

Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La proposition de loi a été avisée par le Conseil d'Etat le 22 janvier 2019.

Le 23 janvier 2019, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la « Commission ») a désigné Monsieur Alex Bodry comme rapporteur de la proposition de loi et a procédé à l'examen de celle-ci à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

Le 25 janvier 2019, la Commission a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Les partis politiques jouent un rôle central dans le fonctionnement de la démocratie. Ils sont à la base de la société politique pluraliste et leur rôle dans la formation de la volonté du peuple est fondamental.

Depuis une loi du 31 mars 2008 les partis politiques ont été consacrés dans notre Constitution.

Les partis doivent bénéficier d'un certain nombre de garanties. Celles-ci comprennent, en particulier, le pluralisme, la non-discrimination et la transparence, qui trouvent leur base dans des valeurs centrales de notre société : les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit.

Pendant longtemps les partis étaient exclusivement financés par des moyens privés, pour l'essentiel les cotisations des membres et les dons.

Un premier financement public a été introduit par une loi du 7 janvier 1999 qui a inscrit un système de remboursement partiel des frais de campagne électorale dans la loi électorale.

Une loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques a élargi la demande de l'aide publique aux partis en instaurant une participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des partis.

La proposition de loi sous avis ne concerne que la loi électorale.

Elle a pour but de tenir compte du fait que, depuis 2013, les élections législatives ne sont plus concomitantes avec les élections européennes.

Cependant, la loi électorale modifiée du 18 février 2003, dans ses articles 91 et suivants consacrés au financement des partis et groupements politiques, est conçue dans une logique d'élections nationales et européennes ayant lieu le même jour.

Ainsi, les partis ayant participé aux élections nationales doivent désormais attendre les élections européennes pour obtenir le remboursement d'une partie des frais déjà engagés à l'occasion des dernières élections législatives.

La proposition de loi vise à dissocier les deux élections au niveau des conditions requises pour pouvoir bénéficier d'un soutien étatique et, par conséquent, à permettre aux partis et groupements politiques de pouvoir demander un remboursement partiel après chaque échéance électorale.

Pour ce faire, il est proposé de modifier la loi électorale en précisant que deux dotations seront versées aux partis, l'une pour les élections législatives et l'autre pour les élections européennes.

A l'avenir il ne sera plus indispensable de présenter des listes à la fois aux élections législatives et aux élections européennes pour avoir droit à un remboursement partiel des frais électoraux.

En ce qui concerne les élections nationales, le remboursement partiel des frais de campagne ne pourra à l'avenir avoir lieu que si le parti ou le groupement politique présente des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales et si le parti politique ou le groupement politique a obtenu au moins un siège à la Chambre des Députés.

En ce qui concerne les élections européennes, la dotation ne pourra être allouée que si le parti ou le groupement politique présente une liste complète de candidats dans la circonscription électorale unique et si ce parti ou groupement politique a obtenu au moins 5% des suffrages exprimés.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler sur le contenu des dispositions proposées.

En ce qui concerne l'intitulé de la proposition de loi, le Conseil d'Etat donne à considérer « qu'il ne convient pas de donner à l'acte modificatif un intitulé qui pourrait faire croire qu'il revêt un caractère autonome. » La Haute Corporation propose dès lors de libeller l'intitulé comme suit : « Proposition de loi portant modification du chapitre IX relatif au financement des campagnes électorales de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ».

Par ailleurs, la Haute Corporation a fait quelques observations d'ordre légistique.

Pour le détail il est renvoyé au commentaire des articles ci-dessous.

*

IV. TRAVAUX EN COMMISSION

La proposition de loi et l'avis du Conseil d'Etat ont été examinés en Commission lors de la réunion des réunions du 23 janvier 2019 et du 25 janvier 2019.

Les remarques légistiques formulées par le Conseil d'Etat ont été reprises par la Commission, à l'exception de l'expression « élections législatives du... » au dernier article, puisque ces termes figurent dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

La Commission partage le souci légitime des partis politiques d'obtenir un remboursement après les élections nationales pour les frais engagés dans le cadre de cette campagne.

Au-delà de ces considérations immédiates liées au calendrier électoral, la Commission estime nécessaire une révision générale des dispositions légales concernant le financement public des partis politiques et le remboursement partiel des frais électoraux.

Ainsi des travaux ultérieurs de la Commission porteront sur une adaptation des crédits, une révision des règles de fond et de forme en fonction de l'application concrète des différentes dispositions légales depuis leur introduction.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Ad article 1^{er} :

L'article 91, alinéa 2, de la loi électorale telle qu'en vigueur prévoit que les partis ou groupements politiques reçoivent une dotation de l'Etat. Or, la présente proposition de loi prévoit de verser aux partis les dotations respectives pour les élections nationales et européennes tout de suite après les élections respectives. A l'avenir, il y aura donc deux dotations différentes, d'où l'utilisation du pluriel (« des dotations ») dans le cadre du présent article.

Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Ad article 2 :

Ce nouvel article 93 est relatif aux deux dotations différentes qui seront dorénavant payées aux partis politiques.

Il est important de noter que les conditions d'obtention de ces remboursements, à savoir la présentation de listes complètes à la fois pour les élections nationales et pour les élections européennes, ainsi que l'obtention d'au moins un siège aux élections nationales et l'obtention d'au moins 5% des suffrages exprimés dans le cadre des élections européennes, ne changent pas. Les conditions posées dans le cadre des élections législatives doivent être remplies pour obtenir un remboursement partiel des frais pour la campagne des élections nationales. Il en est de même pour les élections européennes.

Les montants alloués aux partis politiques, ainsi que les différents seuils, ne sont pas non plus modifiés.

Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'Etat n'a pas d'observation à formuler.

Ad article 3 :

Le pluriel (« les dotations ») doit également être employé dans le cadre de l'article 93bis.

L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Ad article 4 :

Il est prévu d'appliquer les nouvelles dispositions à partir des élections législatives du 14 octobre 2018. Etant donné que la nouvelle législation est plus favorable aux partis politiques, vu que les remboursements pourront avoir lieu peu de temps après les élections nationales et non pas après les élections européennes de 2019, cette entrée en vigueur rétroactive est juridiquement acceptable.

Dans son avis du 22 janvier 2019, le Conseil d'Etat constate par ailleurs que le budget pour l'année 2018 contient un article 33.005.33.00.01.10, intitulé « Financement des partis politiques » et qui est un crédit non limitatif et sans distinction d'exercice, de telle sorte que l'article 104 de la Constitution est respecté. Le Conseil d'Etat ne formule pas d'autre observation.

*

VI. TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi n°7384 dans la teneur qui suit :

*

PROPOSITION DE LOI

portant modification du chapitre IX relatif au financement des campagnes électorales de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

Art. 1^{er}. L'article 91, alinéa 2, de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifié comme suit :

« L'Etat accorde à chaque parti ou groupement politique des dotations destinées à couvrir une partie des frais des campagnes électorales au niveau des élections législatives et européennes, fixées et allouées conformément aux articles suivants. »

Art. 2. L'article 93 de la même loi est modifié comme suit :

« **Art. 93.** Deux dotations sont allouées aux partis ou groupements politiques, l'une pour le remboursement d'une partie des frais de la campagne électorale au niveau des élections législatives, l'autre pour le remboursement d'une partie des frais de la campagne électorale engagés au niveau des élections européennes.

La dotation pour les élections législatives est allouée à condition que le parti ou le groupement politique présente des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales et que le parti politique ou le groupement politique obtienne au moins un siège.

La dotation pour les élections européennes est allouée à condition que le parti ou le groupement politique présente une liste complète de candidats dans la circonscription électorale unique et obtienne au moins 5% des suffrages exprimés.

Les montants des dotations sont fixés comme suit :

1°. Pour les élections législatives

a) un montant forfaitaire de :

- i) 50.000 euros pour les partis ou groupements qui comptent 1 à 4 élus à la Chambre des députés ;
- ii) 100.000 euros pour les partis ou groupements qui comptent 5 à 7 élus à la Chambre des députés ;
- iii) 150.000 euros pour les partis ou groupements qui comptent 8 à 11 élus à la Chambre des députés ;
- iv) 200.000 euros pour les partis ou groupements qui comptent au moins 12 élus à la Chambre des députés.

b) un montant supplémentaire de 10.000 euros par élu.

2°. Pour les élections européennes

a) un montant forfaitaire de :

- i) 12.500 euros pour les partis ou au niveau national groupements obtenant au moins 5 % des suffrages exprimés au niveau national ;
- ii) 25.000 euros pour les partis exprimés au niveau national ou groupements obtenant au moins 10 % des suffrages au niveau national ;
- iii) 37.500 euros pour les partis exprimés au niveau national ou groupements obtenant au moins 15 % des suffrages au niveau national ;
- iv) 50.000 euros pour les partis exprimés au niveau national ou groupements obtenant au moins 20 % des suffrages au niveau national ;

v) 74.500 euros pour les partis exprimés au niveau national ; ou groupements obtenant au moins 25 % des suffrages au niveau national.

b) un montant supplémentaire de 12.500 euros par député européen élu.

Les montants à allouer aux partis ou groupements politiques sont à prévoir à la section de la Chambre des députés du budget de l'Etat de l'exercice des élections législatives ou européennes. En cas d'élections anticipées, les montants sont inscrits au budget de l'exercice de l'année qui suit les élections. »

Art. 3. L'article 93*bis*, alinéa 1^{er}, de la même loi est modifié comme suit :

« Les dotations prévues à l'article 93 sont liquidées à la demande du parti politique. Les demandes doivent être accompagnées d'un relevé des frais de campagnes électorales engagés. »

Art. 4. Les dispositions de la présente loi s'appliquent à partir des élections législatives du 14 octobre 2018.

Luxembourg, le 25 janvier 2019

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY

