



Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 08 novembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2019
2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
- Continuation de l'échange de vues
3. Divers

*

Présents : M. Marc Angel, M. Guy Arendt, M. Marc Baum, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Martine Hansen, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Félix Eischen remplaçant M. Michel Wolter

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Simone Beissel, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2019

Le projet de procès-verbal de la réunion du 15 octobre 2019 est approuvé.

2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

- Continuation de l'échange de vues

Comme convenu lors de la réunion du 22 octobre, il est proposé de continuer l'échange de vues sur base de la note élaborée par M. le Président (diffusée par courrier électronique le 18 octobre 2019 et reprise en annexe) quant à une réforme de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (ci-après la « Loi »).

3. Personnalité juridique

M. le Président propose de revenir sur ce point déjà abordé lors de la réunion précitée. Il en est ressorti qu'il ne convient pas d'obliger les partis d'adopter une certaine forme juridique, mais de leur donner par la loi certaines capacités (par exemple le droit d'embaucher du personnel ou de détenir des biens immobiliers) qu'ils n'ont pas actuellement.

Suite aux recherches effectuées en droit comparé, il s'avère que les solutions adoptées par nos pays voisins sont diverses :

- en Allemagne, le statut juridique des partis politiques allemands est délimité par la Loi fondamentale et la loi du 24 juillet 1967 sur les partis politiques. Ces textes précisent les structures des partis, leurs fonctions et leur mode de financement. Il existe un système de déclaration qui soulève cependant la question du contrôle ;
- le système pratiqué en Belgique s'apparente à la situation au Luxembourg, la majorité des partis politiques n'ont pas de personnalité juridique ;
- en France, les partis politiques doivent créer une « association loi 1901 à caractère politique ». Afin que cette association dispose de la personnalité morale et de la capacité juridique, elle doit être déclarée en préfecture ou en sous-préfecture et cette déclaration doit être publiée au *Journal officiel des associations et des fondations d'entreprises*. Comme toute association loi 1901, un parti politique peut cependant être dissous s'il a été formé « en vue d'une cause ou d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement » (article 3 de la loi du 1^{er} juillet 1901). La dissolution peut être prononcée par décret en Conseil des ministres ou par le tribunal de grande instance.
- en Espagne, il existe également un système de déclaration.

M. le Président se propose d'élaborer, en vue d'une prochaine réunion, un phrasé qui prévoit une personnalité juridique partielle.

4. Non prise en compte des recettes et des dépenses qui ne sont pas liées à des activités politiques

M. le Président cite l'exemple du parti « Piraten » qui a développé puis commercialisé l'application MALT¹. Or, de telles recettes, générées par une activité qui n'est pas directement liée à l'activité politique du parti, impactent directement le budget du parti en question, alors que, selon l'article 2, alinéa 3 de la Loi : « 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. »

¹ Mobile Assisted Language Tool (Le projet est un site web optimisé pour les appareils mobiles permettant d'apprendre les 500 premiers mots luxembourgeois et +/- 200 premières phrases luxembourgeoises utilisées couramment à partir de la langue arabe.)

Eu égard à cette problématique, M. le Président propose de ne pas prendre en compte, dans la comptabilité des partis politiques, les activités qui ne sont pas directement liées à des activités politiques. L'idée n'est pas d'interdire des activités (étant précisé que les activités commerciales sont exclues), mais de ne pas les prendre en compte pour la détermination de la dotation.

Cette proposition soulève les observations suivantes :

- M. Sven Clement partage l'approche évoquée et soulève la question de savoir s'il ne serait pas opportun d'établir des critères permettant de délimiter l'activité politique.
- Selon M. Alex Bodry, la mise en œuvre pratique pourra être étudiée avec la Cour des Comptes. Toute la difficulté est de cerner toutes les activités.
- Se pose également la question d'un parti politique qui toucherait des dividendes ou des loyers.

En conclusion, M. le Président note qu'un accord de principe se dégage autour de sa proposition, les détails restant à déterminer.

5. Réglementation de la question des listes composées de différentes associations ou partis

M. le Président pose la question de savoir dans quelle mesure les règles de transparence, qui jouent pour les partis politiques, valent également pour les partenaires, dans le cas de listes composées de plusieurs associations ou partis, phénomène relativement récent.

Sont ainsi concernés :

- l'obligation de transparence de la comptabilité et du respect de la législation sur les dons ;
- le respect des conditions électorales pour avoir droit à une dotation ;
- et la répartition même de la dotation de l'Etat. La situation actuelle soulève de nombreuses interrogations : Les différents partis ou associations, peuvent-ils arrêter des règles de répartition dans une convention ? Qui est le bénéficiaire de la dotation ? Celui qui porte la liste ? A charge de ce dernier de faire la répartition ? Est-ce que l'Etat a un contrôle sur la répartition effectuée ?

Etant donné que ces hypothèses ne sont pas prévues par la Loi, les situations ne sont pas claires.

Par conséquent, M. le Président propose de soumettre les partenaires des listes mélangées aux mêmes obligations légales et de prévoir des règles de répartition de la dotation étatique.

Les membres de la Commission approuvent cette proposition.

6. Comptabilité des partis : sort des associations ou sociétés liées aux partis

Il convient de vérifier que la Loi vise toutes les associations ou sociétés liées aux partis.

7. Comptabilisation de l'ensemble des recettes et dépenses, notamment des campagnes privées financées par les candidats

M. le Président propose d'interdire de telles campagnes si elles ne sont pas incorporées dans la comptabilité consolidée du parti.

8. Révision des délais

Le non-respect des délais est un point problématique pour le Ministère d'Etat, d'où l'idée d'introduire des sanctions.

9. Réglementation sur les dons

Il semble que la réglementation sur les dons n'englobe pas tous les cas de figure (par exemple des candidats finançant leurs campagnes privées grâce à des dons recueillis à titre personnel) et permette des contournements, d'où l'idée d'introduire l'obligation pour chaque candidat de produire une attestation sur l'honneur, certifiant qu'il n'a pas reçu de dons prohibés, et de prévoir des sanctions.

En l'état actuel, les partis politiques, en droit de percevoir une dotation étatique, risquent de se voir supprimer le financement en cas de non-respect des obligations légales.

Mais quid des sanctions pour des partis politiques qui ne perçoivent pas de financement ?

Ces sanctions pourraient prendre la forme d'une amende administrative ou, le cas échéant, d'une infraction pénale.

Cette proposition soulève les observations suivantes :

- L'idée de l'attestation sur l'honneur est favorablement accueillie par les membres de la Commission.
- M. Sven Clement évoque l'idée que les structures centrales des partis émettent des reçus permettant de retracer les dons, et de créer une déductibilité fiscale dans le chef du contribuable donateur, à l'instar de ce qui existe en France ou en Allemagne. La déductibilité fiscale présente l'avantage d'inciter le donateur à produire le reçu à l'administration fiscale, de sorte qu'il y aurait un double contrôle.
- Les autres membres de la Commission désapprouvent globalement cette idée. Selon M. Gast Gibéryen, cette déductibilité représenterait un financement public supplémentaire.
- Il est précisé que les « groupements de candidats » sont d'ores et déjà visés par les dispositions régissant les dons dans la mesure où l'article 93*bis*, alinéa 3 de la loi électorale dispose : « Les articles 8, 9 et 17 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques sont applicables, sauf adaptation des termes, à tous les partis politiques, **groupements de candidats** ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes. »
- Il est entendu que les dispositions régissant les dons visent également les partis ou les groupements de candidats qui ne bénéficient pas d'un financement public.
- Le terme de « groupement de candidats », figurant par ailleurs déjà dans la loi communale (cf. art.15), il convient également de l'inscrire dans la Loi.
- M. Marc Angel propose de prévoir une disposition similaire pour les candidats aux élections communales.
- A ce sujet, M. le Président rappelle que la Commission s'est déclarée d'accord pour inscrire dans la Loi l'interdiction de toute campagne privée.
- M. Charles Margue lance l'idée de la création d'une commission d'éthique, chargée du contrôle des dispositions légales. Si cette idée est favorablement accueillie par certains membres, elle soulève néanmoins de nombreuses questions et des réactions plus sceptiques :
 - o Comment mettre en œuvre ce contrôle ?
 - o D'après quels critères ? Il faudrait créer un code d'éthique.

- Quels seraient les missions et les pouvoirs de la commission d'éthique ? Est-ce qu'elle aurait le pouvoir de prononcer des sanctions ? Ou alors d'émettre des recommandations ? Est-ce qu'elle jouerait un rôle de conciliation ?
- Quelle serait sa composition ?
- Quel type de sanctions seraient prévues en cas de non-respect des règles ?
- Une telle commission ne semble pas exister à l'étranger, de sorte qu'il est impossible de s'inspirer d'un modèle existant.

En tout état de cause, la mise en place d'une telle commission ne semble pas faisable à court terme, et ne pourra donc pas être intégrée dans la proposition de loi modificative. Par ailleurs, il serait plus opportun de mener cette discussion dans le cadre de la réforme de la loi électorale.

En conclusion, M. le Président note que l'idée de l'attestation sur l'honneur est approuvée par les membres de la Commission.

*

M. Léon Gloden revient sur le point 1. de la note (Montant global à allouer) qui a été discuté lors de la réunion du 22 octobre dernier. Après concertation de son groupe parlementaire, il est d'avis que la hausse discutée de 20-25 % n'est pas suffisante et il propose de la porter à 35%.

En réponse, M. le Président rappelle que l'augmentation obtenue via l'expression en points indiciaires permet déjà d'atteindre environ 30 %. L'ampleur de la hausse et, le cas échéant, sa répartition entre le socle de base et les montants supplémentaires pourra toujours être discutée lors de la finalisation de la proposition de loi.

*

M. Sven Clement propose par ailleurs de clarifier l'interprétation de l'article 15 de la Loi.

*

En conclusion, M. le Président propose aux membres de la Commission de trouver un accord sur le texte de la proposition de loi pour le 1^{er} janvier 2020. Le texte, qui serait idéalement voté au cours du premier trimestre 2020, s'appliquerait à l'année en cours.

3. Divers

La prochaine réunion aura lieu le 12 novembre à 15h30.

Luxembourg, le 11 novembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président de la Commission des Institutions et de la
Révision constitutionnelle,
Alex Bodry

Annexe : Note relative à une réforme de la législation sur le financement des partis politiques

Note relative à une réforme de la législation sur le financement des partis politiques

Questions à trancher

1. Montant global à allouer (+20-25%)
 - Avec ou sans clause d'adaptation (indexation à l'inflation ou par rapport à une autre valeur)
 - Lié à de nouvelles obligations
2. Modification des critères d'allocation
 - Maintien de la double-condition élections nationales et élection européennes
 - Seuil des deux pour cent
 - Maintien du plafond des 75 pour cent des recettes
3. Personnalité juridique
 - Facultative ou obligatoire
 - Par la loi : entière ou partielle
4. Non prise en compte de recettes/dépenses pas liées à des activités politiques
5. Réglementation de la question des listes composées de différentes associations ou partis
 - Transparence de la comptabilité et du respect de la législation sur les dons
 - Respect des conditions électorales pour avoir droit à une dotation
 - Répartition de la dotation de l'État
6. Comptabilité des partis : sort des associations ou sociétés liées aux partis
7. Comptabilisation de l'ensemble des recettes et dépenses, notamment des campagnes privées financées par les candidats
 - Interdiction de telles campagnes si elles ne sont pas incorporées dans la comptabilité consolidée du parti
8. Révision des délais
 - Introduction de sanctions
9. Réglementation sur les dons
 - Attestation sur l'honneur des candidats et mandataires

Alex Bodry
18.10.2019