



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2019-2020

CC/JCS

P.V. IR 09

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 16 décembre 2019

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2019 et de la réunion du 5 décembre 2019
2. Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
 - Examen d'une proposition de texte modificative
3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution
 - Rapporteurs : Madame Simone Beissel, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Léon Gloden, Monsieur Charles Margue
 - Echange de vues sur la continuation des travaux
4. Divers

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Marc Baum, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Francine Cloesener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Gast Gibéryen, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, M. Charles Margue, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Octavie Modert remplaçant Mme Martine Hansen
Mme Diane Aehm remplaçant M. Claude Wiseler

Mme Tania Braas, du Ministère d'Etat

Mme Carole Cloesener, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Martine Hansen, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. Alex Bodry, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2019 et de la réunion du 5 décembre 2019

Les projets de procès-verbal de la réunion jointe du 13 novembre 2019 et de la réunion du 5 décembre 2019 sont approuvés.

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

- Examen d'une proposition de texte modificative

La présente réunion s'inscrit dans la suite des réunions du 22 octobre, du 8 novembre et du 9 décembre 2019.

La proposition de texte examinée le 9 décembre a été complétée par un exposé des motifs et un commentaire des articles pour le détail desquels il est prié de se référer à l'annexe. Il est rappelé que la proposition de texte modificative a été diffusée par courrier électronique les 13 et 16 décembre 2019 en vue de la présente réunion.

De la présentation des différentes dispositions et des échanges de vues afférents, il y a lieu de retenir les points suivants :

Au sujet du point 2 °:

- Selon M. Sven Clement, la valeur B non pensionnable du point indiciaire a été abrogée en 2018. Ce point sera vérifié.
- Il avait été convenu de découpler les élections nationales des élections européennes. Partant il convient de remplacer le terme « et » par celui de « ou » au premier tiret (« Les partis politiques, qui ont présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et ou une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes »)
- Alternativement, il faudrait préciser sous quelles conditions les montants forfaitaires et supplémentaires sont versés.
- Les augmentations des différents montants seront vérifiées, le cas échéant adaptées.

Au sujet du point 3 °:

- Comme convenu, lors de la réunion du 9 décembre, le plafond des dotations a été augmenté de 75 à 80%.

Au sujet du point 8 °:

- En réponse à la question de savoir comment régler les modalités de la mise en demeure, les membres de la Commission se prononcent en faveur d'une notification par le Ministère d'Etat, étant donné son rôle central dans la procédure du financement, et d'un délai de 15 jours. De sorte que l'indemnité est de droit quinze jours après la notification de la mise en demeure restée sans effet.

Enfin, M. le Président propose de rédiger une disposition supplémentaire afin de s'assurer que les dispositions concernant les dotations s'appliquent dès l'exercice 2020.

En conclusion, M. le Président propose de retravailler la proposition de texte dans le sens discuté et de la faire circuler aux membres de la Commission. Ces derniers seront invités à communiquer leurs remarques éventuelles et leur accord afin de permettre un dépôt au cours d'une des séances plénières de cette semaine. Ceux, parmi les membres, qui souhaitent y figurer comme co-signataires sont priés de se manifester à la même occasion.

3. 6030 Proposition de révision portant instauration d'une nouvelle Constitution

Ce point n'a pas été abordé.

4. Divers

La prochaine réunion aura lieu le mardi 7 janvier 2020 à 15h30.

Luxembourg, le 16 décembre 2019

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

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

Annexe : Proposition de loi modificative

CHAMBRE DES DEPUTES
Session ordinaire 2019-2020

PROPOSITION DE LOI

1. portant modification de la loi modifiée du 21 décembre 2007 réglementation du financement des partis politiques
2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

I. Exposé des motifs

Dans une démocratie représentative, les partis politiques occupent une position centrale. L'accomplissement complet de leur fonction est essentiel pour le bon fonctionnement de notre système politique de la démocratie parlementaire.

Par la révision constitutionnelle du 31 mars 2008, notre loi fondamentale a consacré l'existence et la fonction essentielle des partis politiques.

L'article 32*bis* de la Constitution dispose que « les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique ».

Parallèlement à la consécration constitutionnelle des partis politiques, la loi a fixé le cadre du financement des partis politiques.

Par la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques le Luxembourg a opéré un changement fondamental par rapport au régime très libéral et peu transparent préexistant.

Un financement public des partis politiques a été instauré, assorti d'un certain nombre de règles relatives aux comptes des partis et à la limitation des dons dont ils peuvent bénéficier. Une réglementation très stricte en matière de dons et une publicité des opérations financières des partis politiques sont le corollaire d'un financement public partiel des partis politiques.

Le respect des conditions légales du soutien financier réservé aux partis politiques à travers les dotations budgétaires annuelles en fonction des résultats électoraux à l'échelle nationale est contrôlé par la Cour des Comptes.

La loi du 21 décembre 2007 a été modifiée à deux reprises depuis son adoption. La première modification est la suite directe de la recommandation formulée dans le rapport de la Chambre des Députés du 13 décembre 2007 sur la proposition de loi n°5700 portant réglementation du financement des partis politiques : « 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 ». (Doc. parl. 5700^o, page 10)

La première adaptation du texte de la loi est aussi la conséquence des différents rapports annuels de la Cour des Comptes ainsi que des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) formulées dans ses rapports de 2008 et 2011 à l'égard du Luxembourg sur la « transparence du financement des partis politiques ».

Les modifications apportées à la loi de 2007 ont renforcé la publicité des pièces justificatives déposées et des comptes et bilans des partis politiques.

Le régime des dons a été précisé.

Les fausses déclarations ont été érigées en délit pénal.

Enfin, la loi électorale a été modifiée pour soumettre l'ensemble des partis politiques, groupements de candidats ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes à certaines règles relatives au financement des partis politiques.

La seconde modification de la législation sur le financement des partis politiques a été effectuée par une loi du 15 décembre 2016.

Elle a lié la dotation financière accordée aux partis politiques au respect de certaines règles permettant d'avoir une représentation équilibrée de candidats des deux sexes sur les listes pour les élections législatives et européennes.

La présente proposition de loi a été élaborée sur la base des discussions et travaux menés au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle au cours de l'exercice 2019, à la suite des élections législatives d'octobre 2018 et des élections européennes de juin 2019.

Elle poursuit un double but :

- Adapter les dotations accordées aux partis politiques, alors qu’elles n’ont pas été réévaluées depuis leur introduction il y a douze ans.
- Préciser et compléter la loi afin de permettre de régler et d’appréhender certaines situations particulières découlant de la composition de certaines listes de partis politiques et l’émergence du phénomène des campagnes personnelles menées par des candidats de partis.

Dans le premier cas, la proposition de loi vise à assurer aux partis les moyens financiers nécessaires pour accomplir pleinement leurs missions dans l’intérêt public.

Dans le second cas, il importe de garantir que tous les partis qui participent à une élection nationale soient traités sur un pied d’égalité et que les obligations légales imposées aux partis comme corollaire du financement public soient entièrement respectées.

Dans cet ordre d’idées, la proposition de loi prévoit d’interdire toute campagne individuelle d’un candidat dont les recettes et les dépenses ne sont pas intégrées dans le compte du parti politique concerné.

L’établissement d’une déclaration écrite de chaque candidat sur l’acceptation de dons est censé renforcer l’encadrement légal en matière de dons destinés aux partis politiques.

II. Texte de la proposition de loi

Art. 1^{er}. La loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques est modifiée comme suit :

1° Il est inséré un article *1bis* dont la teneur est la suivante :

« Article 1bis

Les partis politiques disposent de la capacité juridique pour engager du personnel, louer ou acheter des locaux et conclure des contrats en relation directe avec la réalisation de leur objet social.

Ils peuvent ester en justice sur décision des organes dirigeants déterminés par leurs statuts ».

2° L'article 2, alinéa 2 est remplacé par le libellé suivant :

« 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 7 000 points indiciaires (valeur B non pensionnable)

2. un montant supplémentaire de 850 points indiciaires (valeur B non pensionnable) pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales.

3. un montant supplémentaire de 850 points indiciaires (valeur B non pensionnable) pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Les partis politiques qui ont obtenu au moins deux pour cent dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes sans avoir satisfait aux conditions fixées pour les élections législatives reçoivent une dotation annuelle forfaitaire de 1 800 points indiciaires (valeur B non pensionnable). »

3° L'article 2, alinéa 3 est remplacé par le libellé suivant :

« Les dotations, déterminées conformément aux alinéas qui précèdent, ne peuvent excéder 80 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné. Pour la détermination du plafond de la dotation, les recettes non liées directement à l'activité du parti politique ne sont pas prises en compte. Les activités de nature commerciale sont interdites. »

4° À l'article 3, il est inséré un nouvel alinéa 2 dont la teneur est la suivante :

« Lorsqu'une liste d'un parti comporte des candidats représentants d'autres partis ou d'associations, ces composantes sont soumises aux mêmes obligations en matière de financement et de comptabilité que le parti qui a présenté la liste.

L'observation des obligations prescrites par la présente loi par une des composantes entraîne l'application des sanctions prévues par la loi pour les partis politiques.

Les statuts et les comptes des personnes morales chargées de gérer tout ou partie du patrimoine des partis politiques sont transmises annuellement à la Cour des Comptes, ensemble avec les comptes des partis politiques ».

5° À l'article 9, il est inséré un nouvel alinéa 4 dont la teneur est la suivante :

« Tous les candidats des partis politiques pour les élections législatives et européennes doivent, par écrit, déclarer sur leur honneur ne pas avoir reçu de dons de dons autres que ceux qu'ils ont déclarés conformément aux dispositions de la présente loi.

Cette déclaration doit être établie dans le mois qui suit des élections et être communiquée à la Cour des Comptes avec les comptes du parti politique. »

6° Il est inséré un article 13*bis* dont la teneur est la suivante :

« Article 13*bis*

Les recettes et dépenses des campagnes électorales individuelles menées par les candidats des partis politiques doivent être intégrées dans le compte des recettes et dépenses de la structure du parti.

Les campagnes électorales individuelles de candidats d'un parti politique non reprises dans les comptes de ce parti sont interdites. »

7° L'article 17, alinéa 1 est remplacé par le libellé suivant :

« Les fausses déclarations en relation avec l'article 6, points 2 et 3, les infractions aux dispositions des articles 8 et 9, alinéas 3 et 4 et 13*bis* sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code pénal. L'absence de déclaration sur les dons visée à l'article 9, alinéa 4 est assimilée à une fausse déclaration. ».

8° L'article 17 est complété par un alinéa 3 libellé comme suit :

« En cas de non-respect par les partis politiques, après mise en demeure, des délais prescrits pour le dépôt de pièces et comptes et bilans, une indemnité forfaitaire de 5 000 euros est à verser au Trésor de l'État ».

Art. 2. La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est modifiée comme suit :

L'article 93, alinéa 2 est modifié comme suit :

III. Commentaire des articles

Article 1

L'article 1^{er} concerne les modifications à apporter à la législation sur le financement des partis politiques.

1°

Dans le régime actuel les partis politiques ne disposent pas de la personnalité juridique. Ce sont généralement des associations de fait, qui peuvent être assignées en justice, mais auxquelles la jurisprudence n'accorde pas le droit actif d'ester en justice.

Il est proposé que la loi confère aux partis la faculté d'ester en justice dans le cadre de litiges en relation étroite avec des actes juridiques posés en vue de la réalisation de leur mission.

2°

La seconde modification proposée a trait aux dotations financières accordées aux partis politiques. Elles sont réévaluées et exprimées en points indiciaires. Ce mécanisme permet une adaptation périodique des montants alloués. Alors que la majeure partie des dotations est utilisée pour engager du personnel, il est prévu de les indexer sur l'évolution du point indiciaire (valeur B non pensionnable) dans la fonction publique.

A l'avenir, les partis qui ont obtenu au moins 2% lors des élections européennes pourront déjà bénéficier d'une dotation financière, même s'ils n'ont pas satisfait aux conditions posées pour les élections législatives.

3°

Le plafond pour la dotation publique est relevé de 75% à 80%. Surtout les partis plus récents éprouvent des difficultés pour générer des recettes propres suffisantes pour couvrir les dépenses liées à leur mission. En contrepartie les règles relatives à la détermination des recettes propres qui entrent dans le calcul pour la détermination de la dotation deviennent plus strictes. L'objectif poursuivi consiste à éviter que les partis politiques puissent créer des recettes artificielles non liées à leur mission légale afin de bénéficier de la totalité de la dotation étatique.

4°

Une autre modification vise à régler les situations complexes résultant de listes composites. Lors des dernières élections, certains partis se sont liés à d'autres partis ou associations pour la présentation des listes. Il est proposé de soumettre ces associations partenaires aux mêmes obligations légales que le parti sous le nom duquel les listes sont déposées. Il importe de maintenir un « level playing field » pour tous les partis ou groupements participant aux élections.

5°

Une autre nouveauté concerne la réglementation des dons. Afin de limiter les possibilités de contourner les règles légales et de responsabiliser les candidats des partis, il est proposé d'introduire l'obligation d'une déclaration sur l'honneur relative au respect des règles sur les dons. Une fausse déclaration ou une absence de déclaration constitue un délit pénal.

6°

L'émergence de campagnes individuelles de certains candidats à côté de celles des partis rend indispensable une adaptation du cadre légal. Les comptes de ces campagnes doivent être complètement intégrés dans ceux du parti politique du candidat. Une violation de cette obligation est sanctionnée pénalement.

7°

Une fausse déclaration ou une absence de déclaration sur l'honneur relatif au respect des règles sur les dons constitue un délit pénal.

8°

Finalement, il est prévu de renforcer le régime des délais à respecter. Une sanction administrative est censée motiver les partis et les candidats à se plier aux exigences de la loi. La sanction est de droit après une mise en demeure restée sans effet.

Article 2

L'article 2 de la proposition de loi concerne la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Il est proposé d'alléger les conditions pour avoir droit à un remboursement partiel des frais de campagne. Les partis ayant obtenu au moins 2% des suffrages exprimés lors d'élections nationales pourront bénéficier d'une aide publique.