

## N° 7509

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROPOSITION DE LOI**

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

\* \* \*

*Dépôt (Monsieur Marc Baum, Député, Monsieur Eugène Berger, Député, Monsieur Alex Bodry, Député, Monsieur Sven Clement, Député, Monsieur Gast Gibéryen, Député, Monsieur Léon Gloden, Député, Madame Josée Lorsché, Députée) et transmission à la Conférence des Présidents (19.12.2019)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Gouvernement (21.01.2020)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	2
3) Commentaire des articles .....	4

\*

**EXPOSE DES MOTIFS**

Dans une démocratie parlementaire, les partis politiques sont créateurs d'idées politiques et ils occupent une position centrale dans le débat politique.

Par la révision constitutionnelle du 31 mars 2008, notre Constitution 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<sup>6</sup>, 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.

\*

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

**Art. 1<sup>er</sup>.** 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 :

« Art. 1 *bis*. 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 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1<sup>er</sup> est remplacé par le libellé suivant :

« Les partis politiques, qui ont

- i) présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives ou une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
- ii) obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections législatives en moyenne nationale ou 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 7 500 points indiciaires pour les partis politiques qui ont rempli les conditions pour les élections législatives ;
2. un montant supplémentaire de 800 points indiciaires pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections législatives pour les partis politiques qui ont rempli les conditions pour les élections législatives ;
3. un montant supplémentaire de 800 points indiciaires pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes pour les partis politiques qui ont rempli les conditions pour les 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 .

Les points indiciaires sont basés sur la valeur fixée à l'article 2, paragraphe 4, point 2°, de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'Etat. »

b) L'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 du total des dotations, les recettes non liées directement à l'activité du parti politique ne sont pas prises en compte. Les activités de nature commerciale sont interdites. »

3° 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'inobservation 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 transmis annuellement à la Cour des Comptes, avec les comptes des partis politiques ».

4° 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 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. »

5° Il est inséré un article 13*bis* dont la teneur est la suivante :

« **Art 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. »

6° L'article 17 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1<sup>er</sup> 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. ».

b) Il est ajouté un nouvel alinéa 3 libellé comme suit :

« En cas de non-respect par les partis politiques 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 quinze jours après une mise en demeure restée sans effet. ».

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

L'article 93 est modifié comme suit :

1° L'alinéa 3 est remplacé par le libellé suivant :

« 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 2% des suffrages exprimés. »

2° L'alinéa 4, point 2°, lettre a), est remplacé par le libellé suivant :

« a) un montant forfaitaire de :

- i) 5 000 euros pour les partis ou, au niveau national, groupements obtenant au moins 2% des suffrages exprimés au niveau national ;
- ii) 12 500 euros pour les partis ou, au niveau national, groupements obtenant au moins 5% des suffrages exprimés au niveau national ;
- iii) 25 000 euros pour les partis ou, au niveau national, groupements obtenant au moins 10 % des suffrages exprimés au niveau national ;
- iv) 37 500 euros pour les partis ou, au niveau national, groupements obtenant au moins 15 % des suffrages exprimés au niveau national ;
- v) 50 000 euros pour les partis ou, au niveau national, groupements obtenant au moins 20 % des suffrages exprimés au niveau national ;
- vi) 74 500 euros pour les partis ou, au niveau national, groupements obtenant au moins 25 % des suffrages exprimés au niveau national. »

**Art 3.** Les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>, point 2° produisent leurs effets à partir de l'exercice 2020.

\*

## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article 1*

L'article 1<sup>er</sup> 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° a) 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. Seuls les partis politiques qui ont satisfait aux conditions pour les élections législatives bénéficient d'une dotation plus importante.

- b) 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.
- 3° 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.
- 4° 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.
- L'obligation de fournir une déclaration sur l'honneur en matière de dons incombe à tous les candidats pour les élections nationales et européennes. En effet, en vertu de l'article 93 *bis* de la loi électorale l'article 9 de la loi portant réglementation du financement des partis politiques est applicable à tous les partis politiques, groupements de candidats et candidats.
- 5° 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. Les dépenses des candidats intégrées dans les comptes du parti politique qui ne font pas objet de remboursement sont à considérer comme des contributions des candidats.
- 6° a) Une fausse déclaration ou une absence de déclaration sur l'honneur relative au respect des règles sur les dons constitue un délit pénal.
- b) 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. Les partis ou les candidats qui ne respectent pas les délais se voient notifier une mise en demeure par le Ministère de l'Etat. La sanction est de droit quinze jours après la 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 européennes pourront bénéficier d'une aide publique.

#### *Article 3*

La disposition de l'article 3 vise à rendre applicables dès l'exercice 2020 les nouvelles dispositions de l'article 2 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

*(Signatures)*