

N° 7509⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROPOSITION DE LOI

portant modification de :

**1° la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation
du financement des partis politiques****2° la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

* * *

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

(30.11.2020)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Marc BAUM, Mmes Simone BEISSEL, Francine CLOSENER, MM. Georges ENGEL, Léon GLODEN, Mme Martine HANSEN, M. Fernand KARTHEISER, Mme Josée LORSCHÉ, MM. Charles MARGUE, Gilles ROTH, Claude WISELER, Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 19 décembre 2019 par 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.

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

Le projet de loi a été avisé par le Conseil d'État le 10 juillet 2020.

Le 22 septembre 2020, la proposition de loi a fait l'objet d'une prise de position du Gouvernement.

Le 1^{er} octobre 2020, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (la « Commission ») a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi et a adopté une série d'amendements parlementaires.

Le 24 novembre 2020, la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'État du 17 novembre 2020, et le 30 novembre 2020 elle a adopté le présent rapport.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

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, 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. La proposition de loi vise ainsi à assurer aux partis les moyens financiers nécessaires pour accomplir pleinement leurs missions prévues par la Constitution.
- Préciser et compléter la loi afin 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, 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.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Avis du Conseil d'Etat du 10 juillet 2020

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État a formulé des questions et critiques au regard d'un grand nombre de dispositions du projet de loi initial du 19 décembre 2019 auxquelles il s'est opposé de manière formelle. En réponse, la Commission a décidé de supprimer une partie des dispo-

sitions, afin de permettre une évacuation rapide de la proposition de loi. Elle se réserve néanmoins le droit de déposer ultérieurement une nouvelle proposition de loi reprenant les dispositions supprimées en tenant compte des observations du Conseil d'État.

À cet endroit, les remarques formulées par le Conseil d'État au regard des dispositions supprimées sont dès lors rappelées de manière plus détaillée que celles concernant les dispositions maintenues, dont l'évolution au cours de la procédure législative est documentée au niveau du commentaire des articles.

Ainsi, le Conseil d'État a demandé sous peine d'opposition formelle de reformuler et préciser le point 1° de l'article 1^{er} du texte initial. Les auteurs de la proposition de loi ont rappelé dans le commentaire de l'article 1, point 1° que 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.

Tout d'abord, le Conseil d'État estime que la signification et l'étendue du concept de « capacité juridique », tel que défini dans la proposition de loi, ne sont pas claires et font naître une insécurité juridique. Il se pose notamment la question si la capacité de louer ou acheter des locaux englobe celle de les aliéner. Une autre difficulté découle à ses yeux du fait qu'aucune disposition légale ne prescrit que les statuts d'un parti politique doivent énoncer un « objet social », tandis que le texte vise entre autres à conférer aux partis une capacité juridique pour « conclure des contrats en relation directe avec la réalisation de leur objet social ».

Le Conseil d'État s'interroge de manière plus fondamentale sur les conséquences du choix de l'introduction d'une notion de « capacité juridique » partielle par opposition au concept de personnalité juridique découlant d'une forme d'entité juridique dont le mode de fonctionnement est défini de manière exhaustive. Au-delà de leur nature imprécise et compte tenu de l'absence de définition légale du contenu des statuts des partis politiques, le caractère limité des droits attachés à la « capacité juridique » par la disposition concernée donne naissance à un certain nombre de questions sans réponse. À titre d'exemple, le Conseil d'État se demande ce qui adviendrait des contrats de travail et des droits des employés ou d'autres droits et obligations en cas de dissolution d'un parti politique doté d'une « capacité juridique » et quelles règles gouverneraient la dissolution et la liquidation d'un tel parti.

Il se demande encore quelle serait la portée de la capacité d'ester en justice inscrite à l'article 1, point 1°.

Quant au point 2° (point 1° du texte final) de l'article 1^{er} qui a trait aux dotations financières accordées aux partis politiques, le Conseil d'État estime que le texte proposé manque de précision. Pour des raisons de cohésion, il propose de séparer complètement les deux régimes de dotation pour les élections nationales et européennes.

Le Conseil d'État note par ailleurs l'insertion dans la proposition de loi d'une interdiction explicite pour les partis politiques de poursuivre des activités de nature commerciale. Il estime que le libellé du texte n'est pas assez clair. Il demande que celui-ci soit amendé de façon à préciser l'intention des auteurs de la proposition de loi.

Le Conseil d'État s'oppose encore formellement au libellé du point 3° de l'article 1^{er} initial qui vise à insérer un nouvel alinéa 2 à l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2007. Ce nouvel alinéa 2 a pour objet de « régler les situations complexes qui résultent de listes composites », c'est-à-dire de listes présentées conjointement par plusieurs partis politiques ou de listes regroupant des candidats issus de partis politiques et des candidats du milieu associatif.

Le Conseil d'État se pose la question de savoir comment les listes « composites » de deux ou plusieurs partis politiques et/ou de candidats d'associations prévues au nouvel alinéa 2 de l'article 3 de la loi précitée du 21 décembre 2007 sont censées s'inscrire dans le cadre des concepts ancrés dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003. Il se pose également à ses yeux des problèmes d'articulation à l'intérieur même de la loi précitée du 21 décembre 2007 qu'il s'agit de modifier.

Selon le Conseil d'État, l'imprécision de la première phrase de ce point entraîne des insécurités juridiques et il demande par conséquent sa modification.

Il s'oppose également à la deuxième phrase du point 3° de l'article 1^{er}, qui prévoit que « [I]nobservation des obligations prescrites par la présente loi par une des composantes entraîne l'application

des sanctions prévues par la loi pour les partis politiques ». Le Conseil d'État constate que la disposition en projet viole en outre le principe de la personnalité des peines. Pour répondre à ces exigences constitutionnelles et de principe, le Conseil d'État demande de préciser clairement quelles sont les règles que les « composantes » doivent respecter et de spécifier les peines encourues en cas de non-observation des obligations visées.

Concernant la troisième phrase du point 3° précité, le Conseil d'État se demande ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion de « personnes morales chargées de gérer tout ou partie du patrimoine des partis politiques » et quel est le lien entre une telle personne morale et le parti politique. En raison de l'insécurité juridique découlant du manque de précision, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, que cette disposition soit amendée.

De même, le Conseil d'État demande sous peine d'opposition formelle une modification du point 4° de l'article 1^{er}, qui devient le point 2° dans le texte final. Pour le détail de ces remarques il est renvoyé au commentaire des articles.

Le point 5° de l'article 1^{er} initial vise à prendre en compte l'émergence de campagnes individuelles de certains candidats à côté de celles des partis et de rendre obligatoire l'intégration des comptes de ces campagnes individuelles dans ceux du parti politique du candidat.

Le Conseil d'État s'interroge tout d'abord sur la signification de la notion de « campagne électorale individuelle » qu'il demande de définir avec plus de précision. Il constate ensuite que le dispositif qui lui est soumis ne décrit pas le processus au moyen duquel les recettes et dépenses individuelles des candidats seront intégrées dans les comptes du parti politique.

Il estime encore que l'interdiction de campagnes individuelles de candidats d'un parti politique non reprises dans les comptes de ce parti pose problème du fait que les candidats individuels visés par l'interdiction n'ont aucun moyen de s'assurer de l'intégration de leurs recettes et dépenses personnelles dans les comptes du parti politique. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État s'oppose formellement au texte du point 5° de l'article 1^{er} initial.

Quant au point 6° (point 4° du texte final) de l'article 1^{er} qui a trait aux sanctions pénales, le Conseil d'État demande que la lettre a) de ce point soit modifiée et il s'oppose formellement au libellé de la lettre b) parce qu'elle est, selon lui, source d'insécurité juridique. Pour le détail il est renvoyé au commentaire des articles.

Amendements adoptés par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

En réponse aux observations du Conseil d'État au sujet des points 1, 3 et 5 de l'article 1^{er}, la Commission, souhaitant évacuer la proposition de loi dans les meilleurs délais, a décidé de supprimer les dispositions en question de la proposition de loi.

Néanmoins, la Commission souligne qu'elle ne renonce pas pour autant à l'idée sous-jacente aux modifications envisagées et qu'elle se réserve le droit de déposer ultérieurement une nouvelle proposition de loi reprenant l'idée des dispositions supprimées en tenant compte des observations du Conseil d'État. En effet, le problème que les partis ne disposent pas de la personnalité juridique persiste. De même, il y a des questions autour des « listes composites » et du financement de campagnes individuelles qui restent à régler, afin de garantir que tous les partis ou groupements qui se présentent aux élections soient traités sur un pied d'égalité.

Avis complémentaire du Conseil d'État du 17 novembre 2020

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État prend note des explications fournies par les auteurs des amendements concernant la suppression des dispositions qui figuraient à l'article 1^{er}, points 1°, 3° et 5°, de la proposition de loi dans sa version initiale et du choix des auteurs de déposer ultérieurement une nouvelle proposition de loi ayant spécifiquement pour objet de régler la question de la capacité juridique des partis politiques. Étant donné que les amendements parlementaires du 2 octobre 2020 font droit aux remarques que le Conseil d'État avait formulées dans son premier avis, il se voit en mesure de lever toutes ses oppositions formelles.

IV. PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Dans sa prise de position du 21 septembre 2020, le Gouvernement souscrit à la démarche proposée et marque son accord avec l'orientation générale de la proposition de loi, compte tenu du fait que les modifications proposées par les auteurs sont le fruit d'un consensus auquel ont adhéré tous les groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés.

Il formule néanmoins un certain nombre de remarques critiques concernant le libellé des dispositions en projet qui se recoupent en partie avec les observations faites par le Conseil d'État dans son avis du 10 juillet 2019. Ces remarques concernent notamment la déclaration sur l'honneur relative aux dons, le dépôt et la transmission des comptes et bilans, du relevé des donateurs et de la déclaration sur l'honneur relative aux dons, les sanctions prévues au point 6° de l'article 1^{er} de la proposition de loi et les conditions pour pouvoir bénéficier du remboursement des frais d'affranchissement postaux.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1

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

Point 1°

- a) La 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.

À 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.

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État note que le texte proposé manque toutefois de précision sur plusieurs points. D'après l'alinéa 1^{er}, un parti pourrait combiner librement les différents critères énoncés sous i) et ii) (p. ex. une liste complète aux élections européennes et 2 pour cent des suffrages aux élections nationales sans avoir, par exemple, présenté de liste dans les circonscriptions Nord et Est) pour « avoir droit » à une dotation. Néanmoins, les points 1 à 3 du même alinéa ne prévoient le montant de la dotation que pour les cas où les « conditions » (au pluriel) sont remplies « pour les élections législatives » ou « pour les élections européennes ». Le Conseil d'État s'oppose donc formellement à la disposition sous revue en raison de l'insécurité juridique engendrée par sa formulation imprécise.

Ensuite, le Conseil d'État se demande s'il est judicieux de maintenir, au point 3 de l'alinéa 1^{er}, la référence à la notion de « point de pour cent des suffrages supplémentaires ». Ceci implique en effet que les deux premiers pour cent du total des suffrages obtenus par un parti dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes – c'est-à-dire le seuil par rapport auquel s'apprécie le caractère « supplémentaire » des suffrages additionnels obtenus par le parti –, ne génèrent aucun complément de dotation dans le chef des partis bénéficiant déjà d'une dotation au titre du score obtenu lors des élections législatives. Il semblerait plus cohérent au Conseil d'État de séparer complètement les deux régimes de dotation pour les élections nationales et européennes. Une telle façon de procéder s'inscrit, par ailleurs, dans la logique d'ores et déjà applicable au remboursement d'une partie des frais de la campagne électorale, tel que prévu à l'article 93 de la loi électorale précitée du 18 février 2003.

En réponse aux observations du Conseil d'État, la Commission propose, par le biais d'un amendement adopté le 1^{er} octobre, de séparer complètement les deux régimes de dotation pour les élections nationales et européennes, en suivant la logique d'ores et déjà applicable au remboursement d'une partie des frais de la campagne électorale, tel que prévu à l'article 93 de la loi électorale précitée du 18 février 2003.

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État note que le texte proposé par la Commission au point 1^o, lettre a), opère désormais une distinction entre le régime de dotation pour les élections nationales et celui pour les élections européennes tel que suggéré par le Conseil d'État. Le texte est en outre précisé sur de nombreux points et les formulations imprécises, telles que « point de pour cent des suffrages supplémentaires », ont été abandonnées.

L'article 1^{er}, point 1^o, lettre a), tel qu'amendé, ne soulève plus d'observation quant au fond et le Conseil d'État peut dès lors lever l'opposition formelle formulée à son encontre.

- 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.

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État relève que, dans le contexte du relèvement du plafond de la dotation de fonds publics alloués aux partis politiques, le nouvel alinéa 3 précise encore que : « 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. ».

Le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, que les recettes non prises en compte pour le calcul du seuil de la dotation publique comme étant « non directement liées à l'activité du parti politique » soient définies avec la précision requise.

Au sujet de l'insertion dans la proposition de loi d'une interdiction explicite pour les partis politiques de poursuivre des activités de nature commerciale, le Conseil d'État s'interroge sur la notion d'« activités de nature commerciale » qui n'est pas définie par le texte en projet. Quelles activités les auteurs ont-ils entendu viser par cette notion ? Il ne résulte pas du commentaire de l'article sous examen quelle est la finalité poursuivie par cette disposition. S'il s'agissait de restreindre le domaine d'activité des partis politiques, il conviendrait d'adapter la définition de l'article 1^{er}. S'il s'agissait de restreindre les sources possibles de revenus des partis politiques en excluant des revenus provenant de l'exercice habituel d'une activité commerciale, le texte devrait être amendé pour refléter cette idée. Les interrogations relatées ci-dessus et les confusions pouvant en résulter sont contraires aux exigences de la sécurité juridique, ce qui amène le Conseil d'État à s'opposer de manière formelle au libellé de la disposition sous revue.

Par ailleurs, le Conseil d'État constate que, tout comme pour le non-respect du seuil de la dotation en fonds publics, la proposition de loi n'assortit pas cette disposition d'une sanction.

En réponse aux observations du Conseil d'État, et vu la difficulté de définir précisément les recettes non directement liées à l'activité du parti politique, la Commission, par voie d'amendement, propose de supprimer la disposition en question.

Suite aux observations du Conseil d'État sur la notion d'« activités de nature commerciale », il est proposé de se référer aux « activités de commerce », telles que définies par les articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. La Commission est d'avis que le parti politique doit pouvoir exercer des activités accessoires au fonctionnement général d'un parti politique à condition que celles-ci ne poursuivent aucun but de lucre. À titre d'illustration, la vente de boissons et de plats à emporter ou de gadgets publicitaires d'une valeur symbolique ne tombent pas sous la définition d'« activités de commerce ».

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État comprend que les activités de nature commerciale visées auront lieu à titre accessoire et occasionnel et non à titre de « profession habituelle ». Dans un souci de clarté, il propose d'écrire :

« Les partis politiques ne sont pas autorisés à exercer, à titre habituel, des actes de commerce au sens des articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. »

La phrase qui prévoyait que « 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 » est, quant à elle, supprimée. Par voie de conséquence, l'opposition formelle exprimée par le Conseil d'État peut être levée.

La Commission décide de reprendre la proposition de formulation du Conseil d'État.

Point 2°

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.

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État note que la disposition en projet sous examen ne vise expressément que les « candidats des partis politiques ». Les « candidats [...] d'associations » visés à l'article 1^{er}, point 3° (futur alinéa 2 de l'article 3 de la loi) ne seraient donc pas soumis à la même obligation. Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui pourraient justifier cette différence de traitement.

Le Conseil d'État peine par ailleurs à comprendre le cheminement des déclarations sur l'honneur que les candidats doivent établir dans le mois des élections. Le texte évoque une « communication à la Cour des comptes avec les comptes du parti politique » sans toutefois préciser si cette tâche incombe à chacun des candidats (qui devraient alors se procurer les comptes du parti sur la liste duquel ils se sont présentés, sans qu'il soit indiqué de quelle année comptable il s'agit) ou au parti politique (lequel doit alors se procurer les déclarations de ses candidats puisque le texte ne précise pas qu'ils doivent les lui remettre). Si les auteurs avaient à l'esprit de joindre les déclarations aux comptes annuels des partis politiques qui sont établis tous les ans avant le 1^{er} juillet¹, il faudrait le préciser, et ne pas prévoir alors de remise directe des déclarations à la Cour des comptes puisque la loi précitée du 21 décembre 2007 prévoit une remise au Premier ministre et au président de la Chambre des Députés et charge ce dernier de la transmission à la Cour des comptes.

Dès lors qu'une violation de l'alinéa 4 de l'article 9 doit être punie de sanctions pénales (point 6° de l'article 1^{er}, modifiant l'article 17 de la loi précitée du 21 décembre 2007), le Conseil d'État doit s'y opposer formellement sur le fondement de l'article 14 de la Constitution, le comportement incriminé n'étant pas spécifié avec la précision requise.

Étant donné que, d'après l'article 9, alinéa 4 actuel de la Loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (« Loi de 2007 »), seuls les dons en numéraire et en nature supérieurs à 250 euros doivent être déclarés, la Commission propose, par le biais d'un amendement adopté le 1^{er} octobre 2020, de modifier la première phrase dans ce sens.

Concernant la deuxième phrase, étant donné que les articles 6, 9 et 14 de la loi de 2007 prévoient le dépôt des comptes et bilans auprès du Premier ministre, ministre d'État, et la transmission d'une copie de ces pièces au président de la Chambre des Députés, il y a lieu d'aligner les dispositions en question et de prévoir que la transmission de la déclaration sur l'honneur se fait de la même façon que le relevé des donateurs. Par ailleurs, il est précisé que l'obligation de transmettre la déclaration incombe au parti politique.

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État note que l'obligation d'établir une déclaration sur l'honneur est étendue à l'ensemble des candidats et le cheminement de ces déclarations est clarifié.

Les déclarations sur l'honneur sont transmises par le biais de l'instance compétente du parti politique. Le Conseil d'État rappelle que la notion de « parti politique » est à comprendre au sens de l'article 1^{er} de la loi précitée du 21 décembre 2007 et inclut donc notamment les groupements de candidats visés à l'article 93*bis* de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

Point 3°

Ce point, introduit par le biais d'un amendement, fait suite à l'amendement du point 2° et aux observations du Conseil d'État.

¹ Articles 6, 9, 12 et 14 de la loi précitée du 21 décembre 2007.

Le point 3° vise à adapter le libellé de l'article 12 de la loi précitée du 21 décembre 2007 aux modifications apportées par la proposition de loi en projet sous avis à l'article 9 de la même loi en ce qui concerne l'obligation de transmettre les déclarations sur l'honneur des candidats du parti politique. Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État n'a pas d'observation à formuler.

Point 4°

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

Au-delà de ces observations d'ordre plutôt technique, le Conseil d'État, dans son avis du 10 juillet 2020, s'oppose formellement à l'inclusion des articles 9, alinéa 4, et 13*bis* dans la liste des dispositions de la loi qui sont pénalement sanctionnées en raison de l'imprécision du libellé des deux dispositifs ainsi visés. Le Conseil d'État demande aux auteurs de renvoyer au seul article 496 du Code pénal, soit de déterminer une peine adaptée pour chacune des infractions visées.

En réponse aux observations du Conseil d'État, il est proposé, par voie d'amendement, d'adapter les renvois.

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État note que les renvois effectués à la première phrase sont adaptés conformément aux suggestions du Conseil d'État. Il n'est toutefois pas tenu compte de la proposition du Conseil d'État de faire abstraction de la deuxième phrase qui est superfétatoire et de viser l'article 9, alinéa 5, au titre des comportements pénalement réprimés.

- 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 d'État. La sanction est de droit quinze jours après la mise en demeure restée sans effet.

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État note que le texte ne prévoit ni qui est en charge de l'envoi de la mise en demeure prévue au dispositif sous revue ni de quelle manière et par quelle autorité se fera le recouvrement de l'amende au cas où le parti ne s'en acquitterait pas volontairement. La disposition sous avis étant source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'y opposer formellement.

En réponse aux observations du Conseil d'État, il est proposé de préciser les comportements sanctionnés pénalement et de prévoir des sanctions pour les partis politiques ainsi que pour les candidats.

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État relève que l'alinéa 3, tel que proposé, est superfétatoire, les comportements incriminés tombant déjà sous l'alinéa 1^{er} qui vise les fausses déclarations en rapport avec l'article 9, alinéa 4, ainsi que le défaut de déclaration sans distinguer selon que l'auteur est un parti politique ou un candidat. La lettre b) est dès lors à omettre.

La disposition qui prévoyait une amende administrative en cas de non-respect par les partis politiques des délais prescrits pour le dépôt des pièces, comptes et bilans est supprimée. L'opposition formelle du Conseil d'État à l'encontre de cette disposition n'a donc plus de raison d'être.

En réponse à l'observation du Conseil d'État, la Commission décide de supprimer la lettre b).

Article 2

L'article 2 a pour objet de modifier l'article 93 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 qui a trait aux dotations allouées aux partis ou groupements politiques pour le remboursement d'une partie des frais des campagnes électorales au niveau des élections législatives et européennes. En ce qui concerne les élections européennes, une dotation d'un montant forfaitaire de 5 000 euros est désormais accordée aux partis qui ont obtenu au moins 2 pour cent des suffrages (le texte actuel requiert au moins 5 pour cent des suffrages). Les autres montants demeurent inchangés. L'article sous revue n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 10 juillet 2020.

Par un amendement du 1^{er} octobre 2020, le seuil pour le remboursement des frais d'envois postaux prévu à l'article 92 est aligné aux seuils désormais prévus à l'article 93.

Dans son avis complémentaire du 17 novembre 2020, le Conseil d'État note que les modifications de l'article 93 ne donnent pas lieu à observation.

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.

Dans son avis du 10 juillet 2020, le Conseil d'État demande aux auteurs de reformuler la disposition sous revue comme suit :

« L'article 1^{er}, point 2^o, est applicable à partir de l'exercice budgétaire 2020. »

La Commission reprend cette proposition de formulation.

*

**VI. TEXTE COORDONNE PROPOSE
PAR LA COMMISSION DES INSTITUTIONS ET
DE LA REVISION CONSTITUTIONNELLE**

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°7509 dans la teneur qui suit :

*

7509

**PROPOSITION DE LOI
portant modification de :**

- 1° la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation
du financement des partis politiques ;
2° la loi électorale modifiée du 18 février 2003**

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

1° L'article 2 est modifié comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est remplacé par le libellé suivant :

« Les partis politiques, qui ont

1. présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et
2. obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages dans les quatre circonscriptions électorales en moyenne nationale

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'État, déterminée comme suit :

a) un montant forfaitaire de 7 500 points indiciaires et

b) un montant supplémentaire de 800 points indiciaires pour chaque point de pour cent des suffrages recueilli en plus des deux pour cent du total des suffrages dans les quatre circonscriptions électorales en moyenne nationale lors des élections législatives.

Les partis politiques qui ont satisfait aux conditions fixées aux points 1 et 2 pour les élections législatives et qui ont :

1. présenté une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et
2. obtenu au moins deux pour cent du total des suffrages 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'État, d'un montant

supplémentaire de 800 points indiciaires 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 aux points 1 et 2 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'État. »

b) L'alinéa 3 est remplacé par le libellé suivant :

« Les dotations, déterminées conformément aux alinéas qui précèdent, ne peuvent excéder quatre-vingt pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné. Les partis politiques ne sont pas autorisés à exercer, à titre habituel, des actes de commerce au sens des articles 1^{er} à 3 du Code de commerce. »

2° À l'article 9, il est inséré un nouvel alinéa 4 dont la teneur est la suivante :

« Tous les candidats pour les élections législatives et européennes doivent, par écrit, déclarer sur leur honneur ne pas avoir reçu de dons en numéraire ou en nature supérieurs à deux cent cinquante euros autres que ceux qu'ils ont déclarés conformément aux dispositions de la présente loi. Cette déclaration doit être transmise à l'instance compétente du parti politique, sur la liste duquel les candidats étaient inscrits, dans le mois qui suit les élections et être communiquée par le parti politique au Premier ministre, Ministre d'État, et au Président de la Chambre des Députés avec les comptes du parti politique et le relevé des donateurs. Le Président de la Chambre des Députés transmet les déclarations sur l'honneur à la Cour des comptes. »

3° L'article 12 est remplacé par le libellé suivant :

« La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1^{er} juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1^{er} 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, la liste des donateurs, ainsi qu'en cas d'année d'élections législatives ou européennes les déclarations sur l'honneur des candidats du parti politique sont alors déposés, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique, auprès du Premier ministre, Ministre d'État, avec copie au Président de la Chambre des Députés qui les transmet à la Cour des comptes pour vérification et contrôle. »

4° L'article 17 est modifié comme suit :

« Les fausses déclarations en relation avec l'article 6, points 2 et 3 ou l'article 9, alinéas 3 et 4, et les infractions aux dispositions de l'article 8 sont passibles des peines prévues à l'article 496 du Code pénal. Le défaut de déclaration sur les dons visée à l'article 9, alinéa 4, est assimilé à une fausse déclaration. »

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

1° L'article 92 est modifié comme suit :

L'alinéa 1^{er} est remplacé par le libellé suivant :

« Les frais d'affranchissement postaux d'une seule communication adressée sous forme d'imprimé aux électeurs de leur circonscription électorale avant chaque élection au Parlement européen et à la Chambre des Députés sont remboursés par l'État à chaque parti politique ou groupement de candidats sur présentation des pièces justificatives, pour autant qu'il a recueilli au moins deux pour cent des suffrages valables émis dans la circonscription concernée. »

2° L'article 93 est modifié comme suit :

a) 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 pour cent des suffrages exprimés. »

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

Art. 3. L'article 1^{er}, point 1°, est applicable à partir de l'exercice budgétaire 2020.

Luxembourg, le 30 novembre 2020

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

