

**N^{os} 5283¹
5700²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI

**relative aux partis politiques et portant modification de la loi du
12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu**

PROPOSITION DE LOI

portant réglementation du financement des partis politiques

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(6.11.2007)

Par dépêche du 16 mars 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, déposée le 13 mars 2007 par les Députés François Bausch, Marco Schank, Alex Bodry, Claude Meisch et Robert Mehlen (cf. Doc. parl. No 5700). Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

La prise de position du Gouvernement a été communiquée au Conseil d'Etat par dépêche du 31 juillet 2007.

La fiche financière, prescrite par l'article 79 de loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, n'a pas été transmise au Conseil d'Etat. Ce document est à joindre avant le vote par la Chambre des députés.

Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat examinera encore la proposition de loi relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu, déposée le 27 janvier 2004 par le Député Jean-Paul Rippinger (cf. Doc. parl. No 5283) et dont le Conseil d'Etat a été saisi en date du 18 février 2004. Le texte de cette proposition de loi était complété par un exposé des motifs et un commentaire des articles.

*

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

La proposition de loi No 5700 portant réglementation du financement des partis politiques a pour objet principal d'allouer une dotation budgétaire aux partis politiques pour leurs frais de fonctionnement normal. Dans ce contexte, la proposition prévoit entre autres des dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques et aux dons privés faits à ceux-ci. Les auteurs de la proposition situent celle-ci en aval de la proposition de révision constitutionnelle portant création d'un article 32*bis* nouveau de la Constitution (cf. Doc. parl. No 5673), qui a pour finalité de consacrer les partis politiques au niveau de la Constitution et qui fait l'objet d'un avis du Conseil d'Etat de ce jour. La proposition s'appuie sur la Recommandation Rec. (2003) du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003.

La proposition de loi No 5283 relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu porte non seulement sur le financement, mais contient encore des dispositions sur l'objet, le statut et l'organisation des partis politiques. Dans le cadre du présent avis, le Conseil d'Etat se limite à examiner la proposition quant à son apport relatif à la problématique du financement; pour les autres questions abordées par la proposition, il renvoie à ses observations relatives à la proposition de révision constitutionnelle portant introduction d'un article 32*bis* nouveau dans la Constitution.

Le Conseil d'Etat rappelle que, dans le même contexte, il a eu l'occasion de s'exprimer dans le cadre de son avis du 10 novembre 1998 sur une proposition de loi du Député Jean Asselborn (cf. Doc. parl. No 4424) sur le remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis politiques engagés dans les élections à la Chambre des députés et au Parlement européen et sur une proposition de loi du Député Robert Mehlen (cf. Doc. parl. No 4401) portant réglementation du financement des partis et des campagnes électorales. A cette occasion, le Conseil d'Etat s'était exprimé en exergue comme suit:

„Si les deux propositions de loi poursuivent un but commun, à savoir de donner aux partis politiques des moyens financiers et plus précisément des aides financières étatiques, elles se distinguent toutefois sur un point essentiel.

La proposition Asselborn limite l'intervention de l'Etat à une participation au coût des campagnes électorales se rapportant aux élections législatives et européennes, alors que la proposition Mehlen dépasse largement ce cadre, en y incluant la campagne pour les élections communales et, différence plus fondamentale, elle prévoit une participation importante de l'Etat aux frais de fonctionnement des partis aussi en dehors des campagnes électorales.

De l'avis du Conseil d'Etat, il appartiendra au législateur de prendre une option dans cette question éminemment politique.

Hormis l'une ou l'autre mesure prévue par des dispositions de la loi électorale, comme par exemple la prise en charge par l'Etat de certains frais d'affranchissement pendant les campagnes électorales, les présentes propositions de loi constituent un premier pas dans le domaine du financement public des partis politiques où notre pays est un des derniers à légiférer. Les exemples ainsi que les expériences d'autres pays ont montré la complexité et, partant, les difficultés résultant d'une réglementation dans ce domaine. Rares sont les pays qui n'ont pas à plusieurs reprises modifié, amendé ou essayé de détailler et de préciser leur réglementation afférente. Les nouvelles dispositions ont souvent donné naissance à de nouveaux problèmes.

Confronté à de telles difficultés, le législateur doit soit étendre le champ d'application de la loi, soit intensifier et étendre le contrôle. Au vu de ces expériences, le Conseil d'Etat, dans l'intention d'éviter le déclenchement d'une avalanche législative dans ce domaine, se prononce pour une solution à la fois simple et efficace, reposant sur des critères objectifs, facile à réaliser et comportant un mode de financement ne nécessitant que peu ou pas de contrôles.

(...) Le Conseil d'Etat partage encore le souci visant à garantir aux partis politiques leur indépendance. En effet, le financement du fonctionnement normal d'un parti risque de créer une dépendance des formations politiques à l'égard du financement public qui peut attenter à leur liberté d'action. En plus, elles courent le risque d'être identifiées à des institutions publiques.

En Allemagne, la Cour constitutionnelle, dans un arrêt du 9 avril 1992, a insisté sur la nécessité pour les partis politiques d'avoir une assise sociale très solide afin de se prémunir contre toute dépendance à l'égard de l'Etat. La Cour a considéré que la liberté des partis est remise en cause lorsque ceux-ci ne sont plus dans l'obligation de fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs membres et de leurs sympathisants et a fait valoir que le financement privé doit avoir le pas sur le financement public.

En conclusion, le Conseil d'Etat marque sa préférence pour la proposition Asselborn consistant à limiter l'intervention de l'Etat à une participation au coût des campagnes électorales législatives et européennes.“

L'essence de la proposition de loi Asselborn se retrouve dans la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des députés et au Parlement européen et codifiée depuis dans la loi électorale du 18 février 2003 sous le chapitre IX.– *Du financement des campagnes électorales*, qui prévoit, en dehors de la prise en charge de certains frais d'affranchissement, l'allocation d'une dotation

aux partis ou groupements politiques présentant, pour les élections législatives, des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales et, pour les élections européennes, une liste complète de candidats dans la circonscription électorale unique. Cette dotation est allouée en fonction du nombre des élus et du pourcentage des suffrages obtenus.

On mentionnera, par ailleurs, que le Règlement de la Chambre des députés (Texte coordonné au 15 mars 2007) prévoit en son chapitre 4.– *Des groupes politiques et techniques* que, pour assurer le fonctionnement des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques, ceux-ci ont droit, en dehors de certaines facilités matérielles, au remboursement, jusqu'à un montant à déterminer par le Bureau de la Chambre, des frais relatifs à l'engagement de personnel (article 16).

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans le cadre d'une démocratie moderne en contribuant à la formation de la volonté politique. Ils assument le rôle d'intermédiaire entre la population et les institutions. Ils regroupent les différentes opinions et intérêts individuels dans des courants d'idées s'exprimant dans des programmes visant l'intérêt commun. Ils recrutent le personnel politique, en assurent la formation et présentent des candidats pouvant s'identifier avec le programme aux élections européennes, nationales et locales. Les partis sont dès lors un élément essentiel dans la préparation des élections. Les mandataires des partis assument des responsabilités dans le cadre des institutions et participent au fonctionnement de celles-ci. Ils assument, dans la nécessaire confrontation du débat démocratique, la défense de l'action politique. On ne saurait donc réduire les partis politiques au rôle de „machines électorales“. Au contraire, l'activité politique requiert des structures permanentes, une organisation solide et le dévouement des militants (voir Stefan Kinkel, *Parteien und Grundgesetz*, in www.Politlounge.de).

Le fonctionnement régulier des partis politiques a un coût. La répercussion des messages par l'intermédiaire des moyens de communication, la recherche et les études politiques et la formation des cadres et militants ne peuvent se satisfaire du seul engagement des militants, mais requièrent la présence de permanents professionnels et le recours à des prestataires de services.

Les dépenses engagées par les partis politiques dans un but d'intérêt général sont couvertes par les cotisations des membres du parti, les contributions des mandataires et par des dons.

A ce financement privé s'ajoute, on l'a vu, une dotation publique pour couvrir en partie les frais des campagnes électorales ainsi que, dans le cadre de leur participation aux activités parlementaires, des dotations au profit des groupes politiques. Par ailleurs, les pouvoirs publics réservent aux partis des temps d'émission dans les médias audiovisuels et prennent en charge, en période électorale, des frais d'envoi.

Les propositions de loi sous examen visent à allouer aux partis politiques, au-delà de ces interventions liées à des buts déterminés, des moyens publics pour couvrir une partie des frais de fonctionnement.

Le financement public des partis politiques peut donner lieu à critique. D'après les détracteurs, les partis politiques sont des associations privées dont le financement ne peut être assuré que par des personnes privées. Les partis politiques ne sont pas les seules associations à poursuivre des objectifs d'intérêt public. Cette approche néglige toutefois le rôle significatif des partis politiques dans l'intérêt de la démocratie et donc du citoyen, de sorte que celui-ci peut participer moyennant impôt au financement des partis (voir Stefan Kinkel, référence précitée).

Dans le cadre de son avis précité du 10 novembre 1998, le Conseil d'Etat avait suggéré une grande prudence en la matière, alors qu'une dépendance trop prononcée des partis politiques par rapport aux moyens de financement public risquerait de faire perdre aux partis leur ancrage dans la population, qui les confondrait avec les institutions publiques elles-mêmes, de sorte que les partis politiques ne pourraient plus jouer leur rôle d'intermédiaire.

Or, en l'absence de financements publics, les partis politiques ne sont guère à même de couvrir leurs dépenses par les seules cotisations, dont on ne peut pas augmenter le montant sans risquer d'exclure les membres moins fortunés, et par la „taxation“ des mandataires. Leur activité sera donc à la dépendance de donateurs particuliers, intéressés ou non, ce qui, à tort ou à raison, soulèvera le problème d'éventuels conflits d'intérêts.

Aussi s'agit-il de trouver en l'occurrence un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques, tout en faisant preuve en la matière d'une transparence totale. A ce sujet, il est utile de se référer à la recommandation précitée du Conseil de l'Europe qui dit en l'occurrence en son article 1er:

„Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.

L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne peut porter atteinte à l'indépendance des partis politiques.“

L'intervention financière de l'Etat

D'après les préceptes de la recommandation, le soutien de l'Etat devrait se faire suivant des critères objectifs, équitables et raisonnables.

La proposition No 5700 fait participer aux avantages de la loi les partis politiques qui ont présenté lors des dernières élections législatives nationales des listes complètes respectivement dans les quatre circonscriptions et la circonscription unique pour les élections européennes et qui ont obtenu lors de ces élections au moins deux pour cent des suffrages. Le Conseil d'Etat note que le seuil de deux pour cent est supérieur à celui prévu par les législations allemande et française. Toujours est-il qu'à l'opposé de ces législations, la proposition prévoit l'attribution d'une dotation forfaitaire en fonction de ce seuil.

Le mécanisme envisagé d'allocation de la dotation prévoit, en dehors d'un forfait, des dotations proportionnelles aux résultats obtenus lors des élections nationales et européennes. D'après la jurisprudence et la doctrine allemandes, le succès électoral reflète l'ancrage d'un parti politique dans la population et constitue un critère adéquat pour l'allocation de la dotation publique.

On notera que la Cour constitutionnelle allemande n'a pas admis l'attribution d'un montant de base („Sockelbetrag“). Pour le Conseil d'Etat, la prévision d'un montant forfaitaire ne se heurte pas à un argument dirimant. Le pluralisme du débat politique nécessaire à la démocratie devrait permettre également à des partis, qui n'ont pas nécessairement un soutien important dans le corps électoral, une égalité des armes, en leur accordant une participation à l'aide publique minimale, leur permettant de faire face à leurs charges. La législation belge prévoit d'ailleurs également un tel forfait.

Une autre question qui se pose est celle des limites de l'intervention publique dans le financement des partis politiques. La législation allemande distingue entre la limite absolue et la limite relative. Le modèle d'intervention prévu par la proposition de loi contient implicitement une limitation absolue. Toutefois, celle-ci fixe la limite relative à 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti. D'après le commentaire des articles, „il y a lieu de veiller à ce qu'il n'y ait ni une dépendance exagérée à l'égard des contributions privées étant donné que cet argent est parfois loin d'être désintéressé, ni de dépendance excessive par rapport à un engagement de l'Etat. Il faut éviter de faire des partis des entités parastatales à la manière de ce qui s'est vu établir dans les Etats totalitaires.“ Ces considérations se situent en phase avec les observations du Conseil d'Etat dans son avis précité du 10 novembre 1998. La conséquence logique de cette réflexion aurait été une reprise de la disposition de la législation allemande, d'après laquelle la participation de l'Etat ne peut pas dépasser la somme des moyens propres du parti (§18, Absatz (5) Parteiengesetz). Toujours est-il que la législation allemande tient compte pour la détermination de ce seuil du parti politique dans son ensemble et non seulement de la structure centrale comme l'envisage la proposition de loi. De l'avis du Conseil d'Etat, le seuil ne peut s'appliquer qu'à l'ensemble du parti politique, c'est-à-dire à toutes ses composantes. En n'appliquant le seuil qu'à la seule structure centrale d'un parti, on créerait une source d'insécurité, donc de divergences, alors que les partis politiques auraient intérêt à faire passer leurs recettes par la structure centrale, même si ces recettes sont affectées au financement d'une autre composante. D'un autre côté, on peut se demander pourquoi un don adressé à une composante locale d'un parti serait soumis au même régime que les dons adressés à la structure centrale, alors que le don fait à la composante locale n'a pas d'influence sur le financement public. Qu'en serait-il de dons accordés individuellement à tel ou tel candidat? Or, le lien entre le financement public partiel des partis politiques et la réglementation des dons privés faits aux partis constitue un des fondements de la proposition de loi. Le Conseil d'Etat

est conscient des difficultés que peuvent éprouver les structures centrales à imposer des règles comptables uniformes à toutes leurs composantes. Toutefois, il est convaincu que tel est le prix de la transparence et de la sécurité indispensables, si l'on veut éviter *ab initio* des échappatoires qui, au regard des exemples étrangers, comportent en germe les scandales, préjudiciables non seulement aux partis politiques qui les utilisent, mais encore à la démocratie dans son ensemble. Compte tenu de ces considérations, le Conseil d'Etat insiste que l'intervention de l'Etat ne puisse dépasser les recettes d'un parti politique, pris dans son ensemble.

Le régime des dons aux partis politiques

La proposition de loi régleme les dons privés aux partis politiques.

D'après la réglementation envisagée, seuls les dons de personnes physiques sont admis, des dons de personnes morales ne sont pas permis. Ces prescriptions s'inspirent de la législation belge en la matière. Différentes autres législations étrangères, tout en admettant les dons de personnes morales, les soumettent à une réglementation spécifique.

Le Conseil d'Etat se demande si l'interdiction absolue des dons de personnes morales répond aux objectifs visés. Ainsi, on peut se demander si le don fait à un parti politique en nom personnel par le patron d'une entreprise participant à des marchés publics serait plus désintéressé que celui qui serait fait par la société qu'il dirige. En deuxième lieu, on peut éprouver des doutes que la notion de personne morale couvre également les associations de fait d'électeurs, qui recueilleraient en l'absence de toute réglementation des fonds au profit d'un parti politique. Ainsi, la contribution à un parti politique de la part d'un syndicat, non doté de la personnalité juridique, échapperait à l'interdiction prévue par la loi (voir exemple américain des „political committees“). Au moins faudrait-il assimiler aux personnes morales les associations et groupements de fait.

Le Conseil d'Etat peut se rallier aux mesures de publicité prévues en matière de dons aux partis politiques. Il constate que contrairement à la proposition de loi No 5283, déposée par le Député Rippinger, la proposition de loi No 5700 ne prévoit pas de déductibilité fiscale des dons faits aux partis politiques.

La comptabilité des partis politiques

La proposition de loi No 5700 règle la comptabilité de la structure centrale du parti politique; le dispositif financier relatif aux composantes d'un parti politique reste très sommaire. Le Conseil d'Etat constate que le dispositif dans son ensemble ne tient pas compte des textes détaillés prévus dans la législation allemande, qui a su tirer profit des expériences acquises à cet égard. D'après le Conseil d'Etat, tant la structure centrale d'un parti politique que ses composantes devraient fournir des états détaillés sur leurs situations financières, lesquels devraient être regroupés par la structure centrale dans des comptes et bilans consolidés pour l'ensemble du parti. Les „à peu près“ en la matière sont de mauvais aloi. Cette partie de la proposition de loi est à revoir.

Mesures d'exécution

La proposition de loi confie son exécution au président et au Bureau de la Chambre des députés. En cela elle s'inspire des dispositions de la loi électorale pour ce qui est du remboursement des frais électoraux et de la loi allemande, où le président de la Diète fédérale joue un rôle primordial dans l'exécution des dispositions relatives au financement des partis politiques. Pour le Conseil d'Etat, cette approche pose problème, alors qu'elle ne respecte pas le principe de la séparation des pouvoirs qui est à la base de notre système constitutionnel et d'après lequel il appartient à la Chambre des députés de faire la loi, au Grand-Duc, appuyé par le Gouvernement, de l'exécuter, et aux juridictions de sanctionner son application. Dans cette confusion des rôles, s'inspirant d'un mode de gouvernement „conventionnel“, le président et le Bureau, émanations du pouvoir législatif, deviennent des justiciables devant le tribunal administratif. Comme on se trouve en l'occurrence en présence d'une loi normale, il convient de prévoir les mécanismes normaux prévus dans notre ordre constitutionnel pour l'application des lois. Le Conseil d'Etat est d'avis que le critère de l'indépendance requise aux termes de la recommandation précitée du Conseil de l'Europe se trouve à suffisance respecté si l'exécution de la loi est contrôlée par la Chambre des députés et la Cour des comptes et sanctionnée par les juridictions administratives et pénales.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Concernant la définition du parti politique, le Conseil d'Etat préférerait parler d'association, plutôt que de groupe, de sorte à marquer que le parti politique se base sur le droit d'association, liberté fondamentale inscrite à l'article 26 de la Constitution. Cette terminologie serait en phase avec celle utilisée par l'article 91 de la loi électorale. Par ailleurs, il conviendrait d'assurer la concordance de la définition avec celle qui sera retenue lors de la révision constitutionnelle à entreprendre.

Pour être pleinement efficace, la loi ne peut pas seulement être applicable aux organes nationaux, régionaux et locaux d'un parti politique, mais doit encore embrasser toutes les structures qu'un parti politique peut créer pour appuyer son action, quelle qu'en soit la forme juridique. Dans la mesure où un parti politique recourt par exemple à une fondation pour réaliser des études ou à une association sans but lucratif qui met à sa disposition les immeubles dont il a besoin pour son activité, il convient d'inclure ces entités distinctes dans le périmètre de la présente loi, de sorte à éviter que des dons au profit de ces associations ou fondations soient déviés, contrairement à l'esprit de la loi, au profit du parti politique. Dans la mesure où le texte de la proposition interdit aux personnes morales de faire des dons aux partis politiques et qu'il assimile à des dons les prestations diverses ayant une valeur monétaire, le principal danger ne provient pas tant d'entités constituées d'après la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et fondations sans but lucratif ou encore de sociétés, mais d'associations de fait, qui pourraient se constituer en marge des partis politiques.

Le texte du projet relatif aux mandataires prévoit une énumération de certaines fonctions. Cette liste est incomplète, alors qu'elle ne reprend pas tous les mandataires qui versent des contributions extraordinaires aux parties politiques sur leurs rémunérations et indemnités. Alors qu'il est d'usage constant que ces mandataires paient des contributions sur les indemnités qu'on leur alloue, il paraît justifié que leurs contributions ne relèvent pas de la réglementation sur les dons aux partis politiques, comme tel est le cas pour les mandataires visés par la proposition de loi. Toutefois, afin d'éviter une inégalité dans le traitement, il convient de faire abstraction d'une telle définition.

Compte tenu des observations faites dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat est d'avis que les dispositions concernant les recettes et les dépenses des partis politiques devraient se placer dans le cadre du dispositif consacré à la comptabilité des partis politiques (article 11 selon le Conseil d'Etat).

Article 2

Cette disposition vise les dotations faites par la Chambre des députés aux groupes et sensibilités politiques qui la composent. Ces dotations ont leur source dans le Règlement qui se base sur l'article 70 de la Constitution d'après lequel „la Chambre détermine par son règlement le mode selon lequel elle exerce ses attributions“. Alors que les groupes politiques jouent un rôle éminent dans l'exercice de l'activité parlementaire, l'allocation de moyens financiers à ces groupes sur base des crédits budgétaires de la Chambre des députés est fondée. Comme au regard du principe de la séparation des pouvoirs, la Constitution réserve à la Chambre des députés le droit de déterminer ses propres règles de fonctionnement, toute velléité d'y intervenir par le biais de la loi formelle serait inconstitutionnelle. Aussi le Conseil d'Etat s'oppose-t-il formellement, sur base de l'article 70 de la Constitution, à l'adoption de l'alinéa 1 de l'article sous revue, qui est dès lors à supprimer.¹

Compte tenu du fondement des dotations en question, il paraît évident qu'elles peuvent uniquement servir au financement de l'activité parlementaire et qu'elles ne doivent pas être déviées pour servir au financement des autres activités d'un parti politique. Il paraîtrait donc cohérent que la Chambre des députés organise elle-même la police de l'emploi de ces fonds. Le Conseil d'Etat se rend compte qu'au niveau de l'action politique, il n'est guère possible d'opérer des clivages nets entre l'activité parlementaire et l'activité politique en général. Toutefois, il considère que le dispositif de l'alinéa 2 est inutile, alors qu'il ne prévoit pas de sanction en cas d'inobservation. D'ailleurs, il ne peut pas en prévoir, alors que la seule sanction efficace résiderait dans le retrait des fonds alloués par la Chambre des députés elle-même, en cas de dérive constatée.

¹ En ce qui concerne la non-applicabilité de l'article 52(1) de la Constitution, le Conseil d'Etat renvoie aux observations y relatives, in *Le Conseil d'Etat, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, Luxembourg, 2006, p. 207-208.

Le texte que le Conseil d'Etat règle a retenu en définitive le cas où un parti politique ne remplirait plus une des conditions cumulatives, situation qui pourrait se présenter notamment si les élections législatives et les élections européennes ne coïncidaient pas.

Article 3

Le remboursement des frais électoraux est réglé par la loi électorale. Le remboursement de ces frais extraordinaires doit être renseigné au niveau des recettes du parti, alors qu'il constitue le corollaire de dépenses effectuées. Le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'un dispositif à part, redondant avec la loi électorale, et propose la suppression de l'article 3. Le texte proposé par le Conseil d'Etat fera à l'endroit d'un article subséquent un renvoi à cette source de financement.

Article 4 (2 selon le Conseil d'Etat)

L'article sous revue prévoit les conditions pour l'obtention d'un financement public. De l'avis du Conseil d'Etat, la condition que le parti bénéficiaire participe de façon active à la vie politique du pays ajoute un élément subjectif, alors que l'on doit présumer qu'un parti ayant obtenu les résultats électoraux exigés, par ailleurs, y répond de toute façon. Le Conseil d'Etat propose de ne pas préciser qu'il s'agit d'un parti politique „luxembourgeois“. Un parti pourrait bien se présenter aux élections au Parlement européen sous le sigle de sa famille politique européenne. Par ailleurs, il ne paraît guère évident que ce critère de nationalité satisfasse aux conditions du droit communautaire.

En ce qui concerne les autres conditions d'éligibilité pour un financement public, le Conseil d'Etat renvoie aux considérations générales du présent avis. Il propose de regrouper dans un même article les conditions d'éligibilité pour une dotation publique et les modalités de calcul de celle-ci, sur lesquelles le Conseil d'Etat n'entend pas se prononcer.

Ce dispositif sera utilement complété par la prévision d'un „seuil relatif“.

Article 5 (3 selon le Conseil d'Etat)

D'après la loi électorale, il appartient au président du bureau principal de la circonscription de proclamer les résultats; il y a lieu de se référer à la proclamation officielle des résultats électoraux et non à une source officieuse.

Article 6

Ce dispositif qui prévoit l'affectation des ressources paraît superfétatoire au regard des dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques proposées par le Conseil d'Etat.

Article 7

L'article sous revue prévoit que les crédits alloués aux partis politiques pour leur fonctionnement normal sont inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des députés. Cette approche n'est guère heureuse; elle ne reflète pas la transparence, affichée comme un des principes en la matière; elle est contraire à la règle budgétaire de la spécialité. Comme le financement public partiel des partis politiques diffère de l'activité parlementaire, il n'est pas indiqué d'opérer une confusion avec les crédits servant au fonctionnement de la Chambre des députés.

Même si la règle de la spécialité n'est pas consacrée par une disposition constitutionnelle, le Conseil d'Etat propose d'abandonner l'article au profit de la formulation qu'il a suggérée à l'endroit de l'article 2.

A l'instar des aides à la presse écrite, les allocations au fonctionnement normal des partis politiques seraient à prévoir dans un crédit spécifique au budget du ministère d'Etat.

Article 8 (4 selon le Conseil d'Etat)

Sauf redressements d'ordre rédactionnel, cet article ne donne pas lieu à observation.

Article 9 (5 selon le Conseil d'Etat)

Compte tenu des observations d'ordre institutionnel faites dans le cadre des considérations générales, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé et suggère de confier l'application de la loi au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Article 10

Compte tenu des observations formulées dans le cadre des considérations générales à l'endroit de cette disposition, qui prévoit le retrait de la dotation publique en cas de comportement „fautif“ d'un mandataire, l'article 10 est à supprimer.

Article 11

Le contenu de cet article a été repris à l'article 5 proposé par le Conseil d'Etat.

Article 12

Cette disposition concernant le „seuil relatif“ de l'aide publique devient superfétatoire au regard du dispositif proposé par le Conseil d'Etat à l'endroit de son article 2.

Articles 13 et 14 (7 selon le Conseil d'Etat)

Les dispositions des articles 13 et 14 concernant les dons aux partis politiques ont été regroupées.

Quant au fond, le Conseil d'Etat propose d'assimiler aux personnes morales les associations et groupements de fait.

Articles 15 et 16 (8 et 9 selon le Conseil d'Etat)

Sauf adaptations techniques, ces articles ne donnent pas lieu à observation.

Articles 17 à 21 (10 à 15 selon le Conseil d'Etat)

Ces dispositions traitant de la comptabilité des partis politiques ont été réaménagées en fonction des observations faites à ce titre par le Conseil d'Etat dans le cadre des considérations générales.

Article 22 (6 selon le Conseil d'Etat)

Les sanctions à l'égard d'un parti, qui n'observe pas les prescriptions requises pour obtenir un financement public, ont été reprises au chapitre II traitant de cette matière, sous le bénéfice de certaines adaptations.

Article 23

Comme le recours en annulation est ouvert contre toute décision administrative, il serait surabondant de le spécifier. Toutefois, alors que les partis politiques ne disposent pas nécessairement de la personnalité juridique, des raisons de sécurité juridique militent à leur ouvrir un droit de recours. L'article 6 proposé par le Conseil d'Etat a été complété en conséquence.

Article 24

L'article 24 prévoit des sanctions pénales à l'égard des personnes qui auraient accepté des dons en contravention de la loi. Le Conseil d'Etat propose de supprimer ces dispositions pénales spécifiques alors que les dispositions du Code pénal ont vocation à s'appliquer en particulier s'agissant des relevés des donateurs et des dons. Les dispositions des articles 196 et suivants du Code pénal comminent à cet égard des sanctions bien plus dissuasives.

S'ajoute à cela que la loi prévoit, à l'encontre du parti politique, des sanctions financières efficaces.

Articles 25 et 26 (16 et 17 selon le Conseil d'Etat)

Sauf adaptations d'ordre technique, ces dispositions ne donnent pas lieu à observation.

Suit le texte proposé par le Conseil d'Etat:

PROPOSITION DE LOI
portant réglementation du financement des partis politiques

Chapitre premier – Définitions

Art. 1er. Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par

- „parti politique“, l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt à l'expression du pluralisme démocratique, à la formation de la volonté populaire et à l'exercice du suffrage universel, de la manière définie dans ses statuts ou son programme;
- „composantes d'un parti politique“, toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, quelle qu'en soit la forme juridique.

Chapitre II – Financement public des partis politiques

Art. 2. 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 points de 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 du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros;
2. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections nationales;
3. un montant supplémentaire de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections européennes.

Pour l'attribution du montant supplémentaire, chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli sera pris en compte jusqu'à la deuxième position derrière la virgule.

La dotation, déterminée conformément aux alinéas qui précèdent, ne peut dépasser la somme des recettes propres d'un parti politique visées à l'article 11, alinéa 2.

Si un parti politique ne remplit plus les conditions prévues à l'alinéa 1, il perd le bénéfice du financement public à partir de l'exercice budgétaire subséquent.

Art. 3. Les résultats officiels des élections proclamés par le président des bureaux principaux ou du bureau principal de la circonscription électorale servent de base pour le calcul de la dotation.

Un changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affecte en rien l'attribution de la dotation.

En cas de dissolution d'un parti politique entraînant la démission de ses mandataires, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la démission du dernier mandataire.

En cas de regroupement de plusieurs partis politiques au sein d'une même structure, le versement de la dotation se fait sur un compte de celle-ci. La répartition interne sera du devoir de cette entité.

Art. 4. La dotation, telle que fixée à l'article 2, est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

Le versement s'effectue sur la base des données disponibles le premier jour du mois pour lequel la dotation est versée et se fait automatiquement à moins qu'un parti politique n'entende y renoncer.

Art. 5. Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat:

1. ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants;

2. un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 8;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 12.

Art. 6. L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède entraîne la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être de même en cas d'inobservation de l'article 13.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 5, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

Aux fins de l'application du présent article, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

Chapitre III – Dons aux partis politiques

Art. 7. Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons aux partis politiques et à leurs composantes. On entend par don à un parti politique aux fins de la présente loi, tout acte volontaire en vue d'accorder à un parti un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire.

Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis. Il en est de même des dons faits par des associations, groupements ou organismes ne jouissant pas de la personnalité juridique.

Les dons anonymes sont interdits.

Art. 8. L'identité des personnes physiques qui font, sous quelque forme que ce soit, des dons à des partis politiques et à leurs composantes, est enregistrée par le bénéficiaire.

Toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire.

Les partis politiques dressent un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros, qui est déposé chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti auprès du Premier ministre, Ministre d'Etat.

Art. 9. Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons et ne sont pas limités.

Chapitre IV – Comptabilité des partis politiques

Art. 10. Toute composante d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève le compte couvrant l'ensemble de ses recettes et dépenses pour l'exercice comptable passé, approuvé par l'organe statutairement compétent, après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

L'organe dirigeant au niveau national établit, avant le 1er juillet, un compte consolidé qui couvre l'ensemble des recettes et dépenses ainsi qu'un bilan établissant la situation patrimoniale active et passive du parti et de ses composantes pour l'exercice comptable passé.

L'exercice comptable court du 1er janvier jusqu'au 31 décembre de chaque année.

Art. 11. Le compte des recettes comprend:

1. les cotisations des membres;
2. les contributions des mandataires;
3. les dons, donations ou legs;
4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier;
5. les recettes provenant de manifestations et de publications;
6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire;
7. les recettes diverses;
8. les contributions versées par les composantes du parti;
9. les dotations publiques.

Aux fins de la détermination des recettes propres au sens de l'article 2, alinéa 3, seules les recettes prévues aux numéros 1 à 7 ci-avant sont prises en compte.

Le compte des dépenses comprend:

1. les frais de fonctionnement;
2. les frais de formation, d'études et de recherches;
3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications;
4. les dépenses électorales;
5. les cotisations à des organisations et associations internationales;
6. les dotations accordées aux autres composantes du parti;
7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier;
8. les dépenses diverses.

Un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

Art. 12. Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 10 et 11 sont déposés auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique, qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.

Art. 13. Les partis politiques sont tenus de communiquer à la Cour des comptes tout document ou toute information que celle-ci juge nécessaire à l'accomplissement de sa mission.

Art. 14. La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles au Président de la Chambre des députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des députés et les présidents des partis politiques, ainsi qu'au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Art. 15. Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

Chapitre V – Dispositions transitoires et finales

Art. 16. Le dépôt auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti doit se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 17. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier de l'année suivant sa publication au Mémorial.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 novembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

