



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2010

ORDRE DU JOUR :

Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

- Présentation de l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant un plan comptable uniforme suivie d'un échange de vues

*

Présents : M. Alex Bodry, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Fernand Etgen remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Ben Fayot remplaçant Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Spautz remplaçant M. Raymond Weydert, M. Lucien Thiel remplaçant M. Lucien Weiler

M. Gast Gibéryen, observateur

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Marc Gengler, Président de la Cour des Comptes

M. Serge Conrad, du parti CSV

Mme Chantal Boly, du parti LSAP

M. Stéphane Majerus, collaborateur du parti "déi gréng"

M. Marc Baum, Attaché parlementaire de la Sensibilité politique déi Lénk

Mme Tania Braas, M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission

Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

- Présentation de l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant un plan comptable uniforme suivie d'un échange de vues

Le représentant du Ministère d'Etat procède à la présentation de l'avant-projet de règlement grand-ducal. Il précise que cet avant-projet de règlement grand-ducal s'applique uniquement à la structure centrale des partis politiques et qu'il est pris sur base de l'article 13 *in fine* de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation des partis politiques, qui prévoit qu' « *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.* »

L'orateur souligne que le présent avant-projet de règlement grand-ducal vise non seulement à mettre en œuvre les recommandations du GRECO formulées dans son rapport de conformité sur le Luxembourg dans le cadre de la transparence du financement des partis politiques, adopté en juin 2010 lors de sa 47^{ème} Réunion plénière, mais entend également tirer les conclusions du premier rapport émis en janvier 2010 par la Cour des Comptes sur le financement des partis politiques et portant sur le premier exercice depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2007 précitée, à savoir l'année 2008.

En effet, le GRECO, de même que la Cour des Comptes, ont recommandé de mettre en œuvre la possibilité de prendre un règlement grand-ducal prévue par l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 précitée, fixant un plan comptable uniforme.

L'orateur rappelle que, dans le cadre de la proposition de loi n° 5700 portant réglementation du financement des partis politiques, devenue la loi du 21 décembre 2007 précitée, la Chambre des Députés avait mandaté une société fiduciaire d'établir un plan comptable auquel pouvaient recourir les partis politiques en application de la susdite loi. Bien que ce plan comptable soit toujours valable, le Gouvernement a jugé nécessaire de le revoir, suite à l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal du 10 juin 2009 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable normalisé¹.

Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2011, les partis politiques devront recourir au plan comptable annexé au présent avant-projet de règlement grand-ducal pour en faire partie intégrante, par opposition au modèle de bilan, qui est seulement joint à titre d'information.

Il informe encore la Commission, ainsi que les représentants des partis politiques, que le Gouvernement a pris en considération l'idée d'invoquer la procédure d'urgence, vu que les autorités luxembourgeoises ont informé le GRECO que le présent règlement grand-ducal entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

¹ Mémorial A n° 145 du 22 juin 2009

Changements par rapport à la situation actuelle

Le représentant du Ministère d'Etat souligne qu'à l'heure actuelle, les partis politiques peuvent recourir à différentes méthodes de comptabilisation, pour autant que le traitement comptable soit généralement admis et conforme aux principes généraux de comptabilité au Luxembourg. Or, à partir du 1^{er} janvier 2011, les partis politiques ne pourront plus recourir à des méthodes alternatives de comptabilisation, mais devront appliquer le plan comptable uniforme annexé au présent avant-projet de règlement grand-ducal.

L'orateur souligne que les règles fixées par le plan comptable concernant les modalités de la tenue de la comptabilité ne sont pas nouvelles. Il s'agit en fait des principes généraux de comptabilité ancrés, d'une part, dans la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales et, d'autre part, dans le Code de commerce. L'avant-projet de règlement grand-ducal n'innove donc pas, mais reprend la teneur de ces dispositions, en ayant cependant remplacé le terme d' « *entreprises* » par ceux de « *parti politique* » et en les ayant adaptées aux besoins des partis politiques.

Il est encore précisé qu'il ressort du rapport de la Cour des Comptes précité, qu'en ce qui concerne la tenue de la comptabilité, les partis politiques utilisent essentiellement la méthode de « *cash basis* », c'est-à-dire ils comptabilisent une transaction seulement au moment de l'encaissement ou du décaissement des fonds. Ainsi, les recettes acquises, mais non encore perçues et les dépenses engagées, mais non encore payées, ne sont pas comptabilisées.

A l'avenir, les partis politiques devront tenir une comptabilité en partie double, reflétant l'image fidèle de la situation financière prenant en compte les « *créances acquises* » et les « *dettes certaines* ». Ainsi, les recettes et les dépenses ne seront plus comptabilisées au moment du décaissement ou de l'encaissement, mais au moment où sera prise la décision qui générera les recettes et les dépenses.

En outre, l'avant-projet de règlement grand-ducal prévoit que les pièces justificatives sont à conserver pendant dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel elles se rapportent et que les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de profits et pertes, ainsi que l'annexe. Le représentant du Ministère d'Etat précise que l'annexe constitue un document obligatoire aux comptes annuels comportant toutes les informations d'importance significative destinées à compléter et à commenter les informations données par le bilan et le compte de résultat.

Suite à cette présentation, la Commission, ainsi que les représentants des partis politiques, procèdent à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- suite à la remarque d'un membre du groupe politique CSV, qu'il existe encore d'autres catégories de mandataires que ceux énumérés sous la rubrique 708412 de la classe 7 « *Comptes de produits* » du plan comptable uniforme annexé et qu'en l'absence d'une énumération de ces mandataires, il risque d'y avoir des discussions sur la question de savoir si leur contribution constitue un don ou une participation, il a été décidé, dans un souci d'exhaustivité, de compléter la rubrique précitée par la rubrique suivante « *7084125 Autres mandataires* ». Ainsi, la rubrique 708412 se présentera comme suit :

« 708 412

Contributions des mandataires du parti politique

7084121 Mandataires de la Chambre des Députés
7084122 Mandataires du Gouvernement Luxembourgeois
7084123 Mandataires du Parlement européen
7084124 Mandataires d'un conseil communal
7084125 Autres mandataires » ;

- quant aux remarques du membre de la sensibilité politique déi Lénk que d'une part, le terme « *adhérents* » serait trop restrictif et ne viserait partant pas les partis politiques qui ont des membres donateurs ou sympathisants, de sorte que les contributions de ces derniers devraient être considérées par la logique des choses comme dons et que, d'autre part, le GRECO aurait formulé des critiques à l'égard de l'article 10 de la loi du 21 décembre 2007 précitée, le représentant du groupe politique LSAP répond :
 - qu'une modification de l'article 10 précité s'impose, afin de clarifier la question de la qualification des versements effectués par les mandataires et d'éviter ainsi le risque de toutes sortes d'abus éventuels;
 - qu'à ses yeux, ledit article devrait être modifié en ce sens qu'une distinction serait faite entre d'un côté, les redevances de base que les mandataires doivent verser et dont le montant est déterminé par les dispositions internes des partis politiques et, de l'autre côté, les versements dépassant ce montant. Les premiers ne figureraient pas sur le relevé des donateurs, tandis que les autres, vu qu'ils sont volontaires, seraient soumis à la réglementation sur les dons des partis politiques ;
- la décision des partis politiques relative à la redevance de base à payer par les mandataires devra figurer à l'annexe du plan comptable, étant donné qu'elle constitue un complément d'informations à la Cour des Comptes. Il est précisé qu'en général, cette décision est inscrite dans les statuts des partis politiques, adoptés par l'assemblée générale des partis politiques, et que la Cour des Comptes demande déjà à l'heure actuelle la communication de cette décision, afin qu'elle puisse concevoir la manière dont ce montant a été déterminé.

*

A la fin de la réunion, la Commission, avec l'accord unanime des représentants des partis politiques, a décidé de donner son aval à l'avant-projet de règlement grand-ducal fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques, précisant la forme des comptes et bilans et déterminant les modalités de la tenue de la comptabilité, sous réserve de la prise en compte de la modification à apporter à la rubrique 708412 de la classe 7 « Comptes de produits » du plan comptable uniforme annexé. Etant donné qu'à partir du 1^{er} janvier 2011, les partis politiques devront recourir au plan comptable uniforme, la Commission, ainsi que les représentants des partis politiques, tiennent à souligner que ce règlement grand-ducal doit entrer en vigueur dans les meilleurs délais.

*

La Commission a décidé de fixer une prochaine réunion au mercredi, 1^{er} décembre 2010, consacrée à un échange de vues sur une modification éventuelle de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, ainsi qu'à la présentation

et l'adoption du projet de rapport complémentaire sur la proposition de loi sur les enquêtes parlementaires (doc. parl. 5331).

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers

- Annexes :
- avant-projet de règlement grand-ducal fixant un plan comptable uniforme ;
 - avis du Conseil d'Etat du 6 novembre 2007 relatif à 1) 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 (doc. parl. 5283 ¹) et 2) la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques (doc. parl. 5700 ²);
 - avis complémentaire du Conseil d'Etat du 11 décembre 2007 relatif à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques (doc. parl. 5700 ⁵);
 - rapport de la Commission du 13 décembre 2007 (doc. parl. 5700 ⁶)

Avant-projet de règlement grand-ducal fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques précisant la forme des comptes et bilans et déterminant les modalités de la tenue de la comptabilité

- *Avant-projet de règlement grand-ducal sous rubrique*
- *modèle du bilan*
- *modèle du compte des résultats*
- *modèle du plan comptable uniformisé (version spécifique aux partis politiques)*

Transmis, en vue de la réunion du 17 novembre 2010, aux membres de la

- Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle
- Conférence des Présidents

Luxembourg, le 15 novembre 2010

Laurent Bosch

Secrétaire de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

**Avant-projet de règlement grand-ducal
fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques,
précisant la forme des comptes et bilans et déterminant les modalités de la
tenue de la comptabilité**

Texte de l'avant-projet de règlement grand-ducal

Vu l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ;

Vu l'article 2, paragraphe 1er de la loi modifiée du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat et considérant qu'il y a urgence;

Sur le rapport de Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Titre I.

Du plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques

Art. 1er. - Le plan comptable uniforme visé à l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques doit être conforme dans sa teneur, sa présentation et sa numérotation, au plan comptable uniforme annexé au présent règlement grand-ducal.

Il doit être tenu par les structures centrales des partis politiques visées à l'article 11 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Art. 2. - Les partis politiques doivent recourir au plan comptable uniforme annexé au présent règlement grand-ducal à partir du 1er exercice débutant après le 31 décembre 2010.

Titre II.

De la comptabilité et des comptes annuels des partis politiques

Chapitre I – De l'obligation de tenir une comptabilité, de préparer des comptes annuels et de déposer ceux-ci

Art. 3. - La comptabilité des partis politiques doit couvrir l'ensemble de leurs opérations, de leurs avoirs et droits de toute nature, de leurs dettes, obligations et engagements de toute nature.

Art. 4. - Toute comptabilité est tenue selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double.

Toutes les opérations sont inscrites sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre de dates, dans un livre journal.

Art. 5. - Les comptes ouverts sont définis dans un plan comptable.

Art. 6. - Les pièces justificatives, les lettres reçues et les copies des lettres envoyées doivent être conservées par ordre de date, selon un classement méthodique.

Art. 7. - Tout parti politique doit, en outre, établir une fois l'an un inventaire complet de ses avoirs et droits de toute nature et de ses dettes, obligations et engagements de toute nature.

Les comptes sont, après mise en concordance avec les données de l'inventaire, synthétisés dans un état descriptif constituant les comptes annuels.

Art. 8. - A l'exception du bilan et du compte de profits et pertes, les documents ou informations visés aux articles 4 à 7 peuvent être conservés sous forme de copie.

Les documents ou informations visés aux articles 4 à 7, quelle que soit la forme de leur conservation, doivent être conservés pendant dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

Chapitre II – Des comptes annuels

Section 1. – Dispositions générales

Art. 9. – (1) Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de profits et pertes ainsi que l'annexe : ces documents forment un tout.

(2) Les comptes annuels doivent être établis avec clarté et en conformité avec les dispositions du présent chapitre.

(3) Les comptes annuels doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière, ainsi que des résultats du parti politique.

(4) Lorsque l'application des dispositions ci-après prévues ne suffit pas pour donner l'image fidèle visée au paragraphe (3), des informations complémentaires doivent être fournies.

(5) Si, dans des cas exceptionnels, l'application d'une disposition du présent chapitre se révèle contraire à l'obligation prévue au paragraphe (3) ci-dessus, il y a lieu de déroger à celle-ci afin qu'une image fidèle au sens du paragraphe (3) soit donnée. Une telle dérogation doit être mentionnée dans l'annexe et dûment motivée avec indication de son influence sur le patrimoine, la situation financière et les résultats.

Section 2. – Dispositions générales concernant le bilan et le compte de profits et pertes

Art. 10. - La structure du bilan et celle du compte de profits et pertes, spécialement quant à la forme retenue pour leur présentation, ne peuvent pas être modifiées d'un exercice à l'autre. Des dérogations à ce principe sont admises dans des cas exceptionnels. Lorsqu'il est fait usage de telles dérogations, celles-ci doivent être mentionnées dans l'annexe et dûment motivées.

Art. 11. - (1) Dans le bilan ainsi que dans le compte de profits et pertes, les postes prévus aux articles 13 et 20 doivent apparaître séparément dans l'ordre indiqué. Une subdivision plus détaillée des postes est autorisée à condition qu'elle respecte la structure des schémas.

(2) Les postes du bilan et du compte de profits et pertes qui sont précédés de chiffres arabes, peuvent être regroupés:

a) lorsqu'ils ne présentent qu'un montant négligeable au regard de l'objectif de l'article 9, paragraphe (3),

b) lorsque le regroupement favorise la clarté, à condition que les postes regroupés soient présentés d'une façon distincte dans l'annexe.

(3) Chacun des postes du bilan et du compte de profits et pertes doit comporter l'indication du chiffre relatif au poste correspondant de l'exercice précédent. L'absence de comparabilité des chiffres d'un exercice à l'autre et, le cas échéant, les adaptations des chiffres de l'exercice précédent, faites pour assurer cette comparabilité, doivent être signalées dans l'annexe et dûment commentées.

(4) Sauf s'il existe un poste correspondant de l'exercice précédent conformément au paragraphe (3), un poste du bilan ou du compte de profits et pertes qui ne comporte aucun chiffre n'est pas indiqué.

Art. 12. - Toute compensation entre des postes d'actif et de passif, ou entre des postes de charges et de produits, est interdite.

Section 3. – Structure du bilan

Art. 13 -

ACTIF

A. Frais d'établissement

B. Actif immobilisé

- I. Immobilisations incorporelles
- II. Immobilisations corporelles
 - 1. Terrains et constructions
 - 2. Installations, outillage et mobilier
 - 3. Autres
- III. Immobilisations financières

C. Actif circulant

- I. Stocks
- II. Créances
 - 1. Adhérents
 - 2. Créances envers les composantes du parti
 - 3. Créances envers l'État
 - 4. Autres créances
- III. Valeurs mobilières
- IV. Avoirs en banques, avoirs en compte de chèques postaux, chèques et en caisse

D. Comptes de régularisation

PASSIF

A. Fonds propres

- I. Fonds sociaux
- II. Réserves
- III. Résultats reportés
- IV. Résultat de l'exercice
- V. Fonds dédiés

B. Dettes financières

C. Provisions

- I. Provisions pour campagnes électorales

II. Autres provisions

D. Dettes

- I. Dettes sur achats et prestations de services
- II. Dettes envers des composantes du parti
- III. Dettes envers l'État
- IV. Autres dettes

E. Comptes de régularisation

Art. 14. - Doivent figurer de façon distincte à la suite du bilan ou à l'annexe, s'il n'existe pas d'obligation de les inscrire au passif, tous les engagements pris au titre d'une garantie quelconque.

Section 4. – Dispositions particulières à certains postes du bilan

Art. 15. - (1) L'inscription des éléments du patrimoine à l'actif immobilisé ou à l'actif circulant est déterminée par la destination de ces éléments.

(2) L'actif immobilisé comprend les éléments du patrimoine qui sont destinés à servir de façon durable à l'activité du parti politique.

(3) Les mouvements des divers postes de l'actif immobilisé doivent être indiqués dans le bilan ou dans l'annexe. A cet effet, il y a lieu, en partant du prix d'acquisition ou du coût de revient, de faire apparaître, pour chacun des postes de l'actif immobilisé, séparément, d'une part, les entrées et sorties ainsi que les transferts de l'exercice et, d'autre part, les corrections de valeur cumulées à la date de clôture du bilan et les rectifications effectuées pendant l'exercice sur corrections de valeur d'exercices antérieurs. Les corrections de valeur sont indiquées soit dans le bilan, en les déduisant d'une façon distincte du poste concerné, soit dans l'annexe.

Art. 16. - Au poste «Comptes de régularisation» de l'actif doivent figurer les charges comptabilisées pendant l'exercice mais concernant un exercice ultérieur.

Art. 17. - Les corrections de valeur comprennent toutes les corrections destinées à tenir compte de la dépréciation - définitive ou non - des éléments du patrimoine constatée à la date de clôture du bilan.

Art. 18. - (1) Les provisions pour risques et charges ont pour objet de couvrir des pertes ou dettes qui sont nettement circonscrites quant à leur nature mais, à la date de clôture du bilan, sont ou probables ou certaines mais indéterminées quant à leur montant ou quant à la date de leur survenance.

(2) Est également autorisée la constitution de provisions ayant pour objet de couvrir des charges qui trouvent leur origine dans l'exercice ou en exercice antérieur et qui sont nettement circonscrites quant à leur nature mais qui, à la

date de clôture du bilan, sont ou probables ou certaines mais indéterminées quant à leur montant ou quant à la date de leur survenance.

(3) Les provisions pour risques et charges ne peuvent pas avoir pour objet de corriger les valeurs des éléments de l'actif.

Art. 19. - Au poste «Comptes de régularisation» du passif doivent figurer les produits perçus avant la date de clôture du bilan, mais imputables à un exercice ultérieur.

Section 5. – Structure du compte de profits et pertes

Art. 20. -

A. Charges

1. Communication

- a) Frais de communication (congrès, manifestations, ...)
- b) Annonces et insertions (espaces publicitaires, charges de presse, charges de télévision, . . .)
- c) Dépenses électorales

2. Aides financières

- a) Aides financières aux composantes du parti
- b) Dons et subventions

3. Autres aides financières

- a) A d'autres groupements, formations politiques
- b) A d'autres organismes

4. Consommation de marchandises et de matières premières et consommables

5. Autres charges externes

6. Frais de personnel

- a) Salaires et traitements
- b) Charges sociales couvrant les salaires et traitements
- c) Autres frais de personnel

7. Autres charges d'exploitation

8. Charges financières

9. Charges exceptionnelles

10. Dotations aux corrections de valeur et aux provisions

- a) Dotations aux corrections de valeur
- b) Dotations aux provisions pour risques et charges et campagnes électorales
- c) Engagements à réaliser sur ressources affectées

11. Résultat de l'exercice

B. Produits

1. Cotisations des adhérents

2. Contributions des mandataires du parti politique

3. Contributions versées par les composantes du parti

4. Dons, donations ou legs

5. Cotisations d'autres formations politiques et cotisations diverses

6. Financement public

- a) Dotation annuelle : montant forfaitaire
- b) Dotation annuelle. montant supplémentaire
- c) Remboursement frais de campagnes électorales
- d) Autres sortes de financement public

7. Recettes provenant de manifestations

8. Recettes provenant de publications

9. Autres produits des activités de la formation politique

10. Autres produits d'exploitation

11. Produits financiers

12. Produits exceptionnels

13. Reprise sur corrections de valeur et provisions

- a) Reprise sur corrections de valeur
- b) Reprise de provisions pour risques et charges et campagnes électorales

- c) Report des ressources non utilisées sur des exercices antérieurs

14. Résultat de l'exercice

Section 6. – Dispositions particulières à certains postes du compte de profits et pertes

Art. 21. - (1) Aux postes «Produits exceptionnels» ou «Charges exceptionnelles» doivent figurer les produits ou charges ne provenant pas des activités ordinaires du parti politique.

(2) Si les produits et charges visés au paragraphe (1) ne sont pas sans importance pour l'appréciation des résultats, des explications sur leur montant et leur nature doivent être données dans l'annexe. Il en est de même pour les produits et charges imputables à un autre exercice.

Section 7. - Règles d'évaluation

Art. 22. - (1) Pour l'évaluation des postes figurant dans les comptes annuels il est fait application des principes généraux suivants:

- a) le parti politique est présumé continuer ses activités;
- b) les modes d'évaluation ne peuvent pas être modifiés d'un exercice à l'autre;
- c) le principe de prudence doit en tout cas être observé ;
- d) il doit être tenu compte des charges et produits afférents à l'exercice auquel les comptes se rapportent, sans considération de la date de paiement ou d'encaissement de ces charges ou produits;
- e) les éléments des postes de l'actif et du passif doivent être évalués séparément;
- f) le bilan d'ouverture d'un exercice doit correspondre au bilan de clôture de l'exercice précédent.

(2) Des dérogations à ces principes généraux sont admises dans des cas exceptionnels. Lorsqu'il est fait usage de ces dérogations, celles-ci doivent être signalées dans l'annexe et dûment motivées, avec indication de leur influence sur le patrimoine, la situation financière et les résultats.

Art. 23. - (1) a) Les éléments de l'actif immobilisé doivent être évalués au prix d'acquisition ou au coût de revient sans préjudice aux points b) et c).

b) Le prix d'acquisition ou le coût de revient des éléments de l'actif immobilisé dont l'utilisation est limitée dans le temps doit être diminué des corrections de valeur calculées de manière à amortir systématiquement la valeur de ces éléments pendant leur durée d'utilisation.

c) aa) Les immobilisations financières peuvent faire l'objet de corrections de valeur afin de donner à ces éléments la valeur inférieure qui est à leur attribuer à la date de clôture du bilan.

bb) Que leur utilisation soit ou non limitée dans le temps, les éléments de l'actif immobilisé doivent faire l'objet de corrections de valeur afin de donner à ces éléments la valeur inférieure qui est à leur attribuer à la date de clôture du bilan, si l'on prévoit que la dépréciation sera durable.

cc) Les corrections de valeur visées sous aa) et bb) doivent être portées au compte de profits et pertes et indiquées séparément dans l'annexe si elles ne sont pas indiquées séparément dans le compte de profits et pertes.

dd) L'évaluation à la valeur inférieure visée sous aa) et bb) ne peut pas être maintenue lorsque les raisons qui ont motivé les corrections de valeur ont cessé d'exister.

(2) Le prix d'acquisition s'obtient en ajoutant les frais accessoires au prix d'achat.

Art. 24. – (1) Les éléments de l'actif circulant doivent être évalués au prix d'acquisition ou au coût de revient, sans préjudice des paragraphes (2) et (3).

(2) Les éléments de l'actif circulant font l'objet de corrections de valeur afin de donner à ces éléments la valeur inférieure du marché ou, dans des circonstances particulières, une autre valeur inférieure qui est à leur attribuer à la date de clôture du bilan.

(3) Des corrections de valeur exceptionnelles sont autorisées, si celles-ci sont nécessaires sur la base d'une appréciation commerciale raisonnable, pour éviter que, dans un proche avenir, l'évaluation de ces éléments ne doive être modifiée en raison de fluctuations de valeur. Le montant de ces corrections de valeur doit être indiqué séparément dans le compte de profits et pertes ou dans l'annexe.

(4) L'évaluation à la valeur inférieure visée sous (2) et (3) ne peut pas être maintenue si les raisons qui ont motivé les corrections de valeur ont cessé d'exister.

Art. 25. - Le montant des provisions pour risques et charges ne peut dépasser les besoins.

Les provisions qui figurent au bilan sous le poste «Autres provisions» doivent être précisées dans l'annexe, dans la mesure où celles-ci sont d'une certaine importance.

Section 8. - Contenu de l'annexe

Art. 26. - L'annexe doit comporter au moins des indications sur:

1° les modes d'évaluation appliqués aux divers postes des comptes annuels, ainsi que les méthodes de calcul des corrections de valeur utilisées. Pour les éléments contenus dans les comptes annuels qui sont ou qui étaient à l'origine exprimés en monnaie étrangère, les bases de conversion utilisées pour leur expression dans la monnaie du bilan doivent être indiquées;

2° le montant des dettes du parti politique dont la durée résiduelle est supérieure à cinq ans, ainsi que le montant de toutes les dettes du parti politique couvertes par des sûretés réelles données par du parti politique, avec indication de leur nature et de leur forme. Ces indications doivent être données séparément pour chacun des postes relatifs aux dettes, conformément au schéma de l'article 13;

3° le montant global des engagements financiers qui ne figurent pas dans le bilan, dans la mesure où son indication est utile à l'appréciation de la situation financière ;

4° des informations concernant les produits (charges) se rapportant à l'exercice, exigibles (payables) postérieurement à la clôture de ce dernier, qui figurent parmi les créances (dettes), lorsque ces produits (charges) sont d'une certaine importance.

Art. 27. - Notre Premier Ministre, Ministre d'Etat, est chargé de l'exécution du présent règlement qui sera publié au Mémorial.

Plan comptable uniforme

Exposé des motifs

Le présent projet de règlement grand-ducal est pris sur base de l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, dont le dernier alinéa est libellé comme suit : « *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.* »

L'urgence qu'il y a d'agir fin 2010 en vue d'arrêter certaines mesures d'exécution du dispositif prévu par le législateur résulte, tout d'abord, du rapport de conformité sur le Luxembourg dans le cadre de la transparence du financement des partis politiques, adopté par le GRECO (Groupe d'États contre la corruption) du Conseil de l'Europe lors de sa 47^{ème} Réunion plénière à Strasbourg, les 7-11 juin 2010. Ainsi, le GRECO a recommandé « que la possibilité prévue par l'article 13 de la loi de décembre 2007 d'un règlement grand-ducal soit mise en œuvre et qu'un ou plusieurs textes complètent le dispositif en vue de a) préciser le détail des obligations comptables ainsi que le périmètre auquel elles s'appliquent en ce qui concerne les partis politiques ; b) assurer un mécanisme d'évaluation uniforme des prestations diverses et avantages en nature entrant dans le compte des recettes des partis ; c) définir les modalités de prise en compte des dépenses électorales (notion, période concernée etc.). » A noter que depuis, les autorités du Luxembourg ont informé le GRECO qu'un tel règlement serait pris avant la fin 2010 afin de se conformer sur ce point aux recommandations émises par le GRECO dès l'exercice 2011.

Le projet de texte réglementaire préparé par le Gouvernement entend ensuite tirer les conclusions du premier rapport émis en janvier 2010 par la Cour des Comptes sur le financement des partis politiques et portant sur le premier exercice depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2007 précitée, à savoir l'année 2008. Dans son rapport, la Cour des Comptes recommande notamment qu'un règlement grand-ducal soit pris afin de fixer un plan comptable uniforme, de préciser la forme des comptes et bilans et de déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

L'élaboration du texte intervient donc à un moment clé où le nouveau dispositif de la loi sur le financement des partis politiques a fait l'objet d'une première évaluation à travers les rapports dressés, tant au niveau national, qu'au niveau international, rapports qui mettent le Gouvernement en position de connaître le champ matériel et le niveau de détail des mesures d'exécution à arrêter pour compléter le dispositif légal. Comme ce moment se situe, au vu des circonstances de fait et de droit précitées, cependant trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement se doit d'agir rapidement, afin d'assurer que

les mesures puissent prendre effet dès l'exercice à venir, à savoir dès le 1^{er} janvier 2011.

D'après les dispositions du présent projet de règlement grand-ducal, le plan comptable à tenir les partis politiques doit être conforme dans sa teneur, sa présentation et sa numérotation, au plan comptable uniforme annexé au présent projet. Le plan comptable doit être tenu par les structures des partis politiques visées à l'article 11 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, à savoir les structures centrales des partis politiques. Les partis politiques doivent recourir au plan comptable uniforme annexé au présent règlement grand-ducal à partir du 1^{er} exercice débutant après le 31 décembre 2010.

Le texte, tel que proposé, puise ses principes et les règles particulières y relatives dans le Titre II « De la comptabilité et des comptes annuels des entreprises » du dispositif de la loi modifiée du 19 décembre 2002, concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales.

D'après ces dispositions, dont la teneur a été préservée dans la mesure du nécessaire et dont les seules modifications se limitent à remplacer la dénomination « entreprise » par le terme plus approprié de « parti politique », la comptabilité des partis politiques doit couvrir l'ensemble de leurs opérations, de leurs avoirs et droits de toute nature, de leurs dettes, obligations et engagements de toute nature.

La comptabilité est à tenir selon un système de livres et de comptes conformément aux règles usuelles de la comptabilité en partie double. Toutes les opérations sont inscrites sans retard, de manière fidèle et complète et par ordre de dates, dans un livre journal. Les comptes ouverts sont définis dans le plan comptable. Les pièces justificatives sont à conserver pendant dix ans à partir de la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent.

Tout parti politique doit, en outre, établir une fois par an un inventaire complet de ses avoirs et droits de toute nature et de ses dettes, obligations et engagements de toute nature. Les comptes sont, après mise en concordance avec les données de l'inventaire, synthétisés dans un état descriptif constituant les comptes annuels. Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de profits et pertes ainsi que l'annexe.

Commentaire des articles

Article 1

Le premier article fixe le contenu du plan comptable uniforme et détermine le champ d'application *rationae personae* du règlement.

Article 2

Le présent article fixe le champ d'application du règlement quant au premier exercice comptable concerné à compter duquel les partis doivent respecter le plan comptable uniforme. Il s'agit de l'exercice qui débute au 1^{er} janvier 2011.

Article 3

Le présent article reprend la 1^{ère} phrase de l'article 10, du Titre II. – Des livres de commerce du Livre Ier du Code de commerce, introduit par l'article 24 de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, au commentaire duquel il est renvoyé.

Article 4

L'article reprend les deux premières phrases de l'article 11 du Titre II. – Des livres de commerce du Livre Ier du Code de commerce.

Article 5

Cet article reprend la première phrase de l'article 12 du Titre II. – Des livres de commerce du Livre Ier du Code de commerce.

Article 6

L'article reprend le contenu de l'article 14 du Titre II. – Des livres de commerce du Livre Ier du Code de commerce.

Article 7

Le texte de l'article 15, du Titre II. – Des livres de commerce du Livre Ier du Code de commerce, est entièrement repris.

Article 8

Le présent article reprend la première et la dernière phrase de l'article 16 du Titre II. – Des livres de commerce du Livre Ier du Code de commerce.

Article 9

Le texte reprend les paragraphes (1) à (5) de l'article 26 de la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises, au commentaire duquel il est renvoyé.

Article 10

Cet article reprend les paragraphes 1 et 3 à 5 de l'article 28 de la loi précitée.

Article 11

Le texte de l'article 29 de la loi précitée est repris.

Article 12

Le texte de cet article est identique au texte de l'article 33 de la loi précitée.

Article 13

Cet article reprend, de façon adaptée au besoin particulier des partis politiques, la structure du bilan telle que fixée à l'article 34 de la loi précitée.

Article 14

L'article reprend la première phrase de l'article 38 de la loi précitée.

Article 15

Sont repris les paragraphes (1), (2) et (3) a) de l'article 39 de la loi précitée.

Article 16

Le texte de l'article 42 de la loi précitée est entièrement repris.

Article 17

Cet article est identique au texte de l'article 43 de la loi précitée.

Article 18

L'article est identique au texte de l'article 44 de la loi précitée.

Article 19

Est repris le texte de l'article 45 de la loi précitée.

Article 20

Cet article reprend, de façon adaptée au besoin particulier des partis politiques, la structure du compte de profits et pertes, telle que fixée à l'article 46 de la loi précitée.

Article 21

Le texte de l'article 49 de la loi précitée est repris.

Article 22

Cet article reprend le texte de l'article 51 de la loi précitée, exception faite des subdivisions aa), bb) et cc) du paragraphe (1) c), dont seul la première phrase est maintenue.

Article 23

L'article reprend, de l'article 55 de la loi précitée, le texte des paragraphes (1) a), b), c), ainsi que le texte du paragraphe (2).

Article 24

Cet article reprend uniquement le paragraphe (1) de l'article 61 de la loi précitée, à l'exception toutefois de la subdivision e).

Article 25

Cet article reprend le texte de l'article 64 de la loi précitée.

Article 26

Ledit article reprend, à l'endroit du premier paragraphe de l'article 65 de la loi précitée, les subdivisions 1°, 6°, 7° et 14°.

Nom du Parti
Bilan au 31 décembre.....
(exprimé en EUR)

BILAN

ACTIF	Exercice clos le		Exercice clos le	PASSIF	Exercice clos le	Exercice clos le
	Brut	Corrections de valeur				
Frais d'établissement				Fonds propres		
Actif immobilisé				Fonds sociaux		
Immobilisations incorporelles				Réserves		
Immobilisations corporelles				Résultats reportés		
Terrains et constructions				Résultat de l'exercice		
Installations, outillage et mobilier				Fonds dédiés		
Autres						
Immobilisations financières						
Total actif immobilisé				Total des fonds propres		
Actif circulant				Dettes financières		
Stocks				Provisions		
Créances				Provisions pour campagnes électorales		
Adhérents				Autres provisions		
Créances envers les composantes du parti				Dettes		
Créances envers l'Etat				Dettes sur achats et prestations de services		
Autres créances				Dettes envers des composantes du parti		
Valeurs mobilières				Dettes envers l'Etat		
Avoirs en banques, avoirs en compte de chèques postaux, chèques et en caisse				Autres dettes		
Total actif circulant				Total dettes		
Comptes de régularisation				Comptes de régularisation		
TOTAL DU BILAN (ACTIF)				TOTAL DU BILAN (PASSIF)		

Nom du Parti
Bilan au 31 décembre.....
(exprimé en EUR)

COMPTE DE RESULTATS

CHARGES	Exercice	Exercice	PRODUITS	Exercice	Exercice
	clos le	clos le		clos le	clos le
Communication dont : - Frais de communication (congrès, manifestations,....) - Annonces et insertions (espaces publicitaires, charges de presse, charges de télévision,....) - Dépenses électorales Aides financières - Aides financières aux composantes du parti - Dons et Subventions Autres aides financières - A d'autres groupements, formations politiques - A d'autres organismes Consommation de marchandises et de matières premières et consommables Autres charges externes Frais de personnel - Salaires et traitements - Charges sociales couvrant les salaires et traitements - Autres frais de personnel Autres charges d'exploitation Charges financières Charges exceptionnelles Dotations aux corrections de valeur et aux provisions dont : - Dotations aux corrections de valeur - Dotations aux provisions pour risques et charges et campagnes électorales - Engagements à réaliser sur ressources affectées Résultat de l'exercice			Cotisations des adhérents Contributions des mandataires du parti politique Contributions versées par les composantes du parti Dons, donations ou legs Cotisations d'autres formations politiques et cotisations diverses Financement public - Dotation annuelle : montant forfaitaire - Dotation annuelle : montant supplémentaire - Remboursement frais de campagnes électorales - Autres sortes de financement public Recettes provenant de manifestations Recettes provenant de publications Autres produits des activités de la formation politique Autres produits d'exploitation Produits financiers Produits exceptionnels Reprise sur corrections de valeur et provisions dont : - Reprise sur corrections de valeur - Reprise de provisions pour risques et charges et campagnes électorales - Report des ressources non utilisées sur des exercices antérieurs Résultat de l'exercice		
TOTAL CHARGES			TOTAL PRODUITS		

Plan Comptable Uniformisé des Partis Politiques

VERSION SPECIFIQUE

AUX PARTIS POLITIQUES

Classe 1

COMPTES DE CAPITAUX, DE PROVISIONS ET DE DETTES FINANCIERES

10 Capital ou dotation des succursales et comptes de l'exploitant

- 108 Apports en capital, Fonds et Fonds associatifs
 - 1081 Apports en capital, Fonds et Fonds associatifs souscrits (Montant total)
 - 10811 Apports en capital à la création / premier apport
 - 10813 Legs et donations avec contrepartie d'actifs immobilisés
 - 10818 Autres apports en capital, Fonds et Fonds associatifs
 - 1082 Apports en capital, Fonds et Fonds associatifs souscrits non appelés
 - 1083 Apports en capital, Fonds et Fonds associatifs souscrits appelés et non versés

13 Réserves

- 133 Réserves statutaires
- 137 Fonds dédiés
 - 1371 Fonds dédiés sur subventions
 - 1372 Fonds dédiés sur dons
 - 1373 Fonds dédiés sur legs
- 138 Autres réserves
 - 1382 Autres réserves indisponibles
 - 13821 Valeur du patrimoine de départ
 - 13828 Autres réserves indisponibles diverses

14 Résultats

- 141 Résultats reportés
- 142 Résultat de l'exercice

18 Provisions

- 188 Autres provisions
 - 1881 Provisions d'exploitation
 - 18816 Provisions pour campagne électorale
 - 18818 Autres provisions d'exploitation
 - 1882 Provisions financières
 - 1883 Provisions exceptionnelles

19 Dettes financières et dettes assimilées

- 194 Dettes envers des établissements de crédit
 - 1941 dont la durée résiduelle est inférieure ou égale à un an
 - 19411 Montant principal
 - 19412 Intérêts courus
 - 1942 dont la durée résiduelle est supérieure à un an
 - 19421 Montant principal
 - 19422 Intérêts courus
- 198 Autres emprunts et dettes assimilées
 - 1981 dont la durée résiduelle est inférieure ou égale à un an
 - 19811 Autres emprunts
 - 19813 Autres dettes assimilées
 - 19814 Intérêts courus sur autres emprunts et dettes assimilées
 - 1982 dont la durée résiduelle est supérieure à un an
 - 19821 Autres emprunts
 - 19823 Autres dettes assimilées
 - 19824 Intérêts courus sur autres emprunts et dettes assimilées

Classe 2²

COMPTES DE FRAIS D'ETABLISSEMENT ET ACTIFS IMMOBILISES

20 Frais d'établissement et frais assimilés

21 Immobilisations incorporelles

22 Immobilisations corporelles

- 221 Terrains et constructions
 - 2211 Terrains
 - 2212 Agencements et aménagements de terrains
 - 2213 Constructions
 - 22131 Constructions sur sol propre
 - 22132 Constructions sur sol d'autrui
- 222 Installations techniques et machines
- 223 Autres installations, outillage, mobilier et matériel roulant
 - 2231 Equipement de transport et manutention
 - 2232 Véhicules de transport

- 2233 Outillage
- 2234 Mobilier
- 2235 Matériel informatique (hardware)
- 2238 Autres installations
- 224 Acomptes versés et immobilisations corporelles en cours
- 23 Immobilisations financières**
- 235 Titres ayant le caractère d'immobilisations
- 236 Prêts et créances immobilisés
 - 2362 Dépôts et cautionnements versés
 - 23621 Dépôts
 - 23622 Cautionnements

² Les comptes de classe 2 susceptibles d'ajustements de leur valeur pour tenir compte d'une appréciation ou d'une dépréciation de la valeur d'acquisition (représentative d'un coût historique) et/ou d'une correction de valeur et/ou les actifs susceptibles d'être détenus en leasing financier devront être subdivisés en sous-comptes permettant d'isoler ces différents types d'ajustements. La Commission des normes comptables recommande l'usage systématique, en dernière position du numéro de compte, des chiffres suivants - par exemple pour les machines, compte 2222:

- 22221 Machines - valeur d'acquisition brute (biens détenus en pleine propriété)
- 22222 Machines - valeur d'acquisition brute (biens pris en leasing financier) *
- 22223 Machines - variation de la valeur d'acquisition en application de la juste valeur *
- 22229 Machines - correction de valeur

* L'usage systématique, en dernière position du numéro de compte, des chiffres :

- 22222 Machines - valeur d'acquisition brute (biens pris en leasing financier)
 - 22223 Machines - variation de la valeur d'acquisition en application de la juste valeur
- ne s'applique pas au présent plan comptable harmonisé des partis politiques.

Classe 3³

COMPTES DE STOCKS

30 Matières premières et consommables

- 303 Fournitures consommables
 - 3031 Combustibles
 - 30311 Solides
 - 30312 Liquides
 - 30313 Gaz comprimé
 - 3035 Fournitures de bureau
 - 3038 Autres fournitures consommables
- 305 Approvisionnements

32 Produits finis et marchandises

- 326 Marchandises
 - 3265 Articles manufacturés destinés à la revente
 - 32654 Accessoires de communication (gadgets,...)
 - 32658 Autres articles manufacturés destinés à la revente
 - 3268 Autres marchandises destinées à la revente

³ Les comptes de classe 3 susceptibles d'ajustements de leur valeur pour tenir compte d'une appréciation ou d'une dépréciation de la valeur d'acquisition (représentative d'un coût historique) et/ou d'une correction de valeur devront être subdivisés en sous-comptes permettant d'isoler ces différents types d'ajustements. La Commission des normes comptables recommande l'usage systématique, en dernière position du numéro de compte, des chiffres mentionnés à la note de bas de page n°2.

Classe 4

COMPTES DE TIERS

40 Créances résultant de ventes et prestations de services

- 401 Créances dont la durée résiduelle est inférieure ou égale à un an
 - 4011 Clients / Adhérents
 - 40111 Adhérents
 - 40112 Autres cotisants
- 402 Créances dont la durée résiduelle est supérieure à un an
 - 4021 Clients / Adhérents
 - 40211 Adhérents
 - 40212 Autres cotisants

42 Autres créances

- 421 Autres créances dont la durée résiduelle est inférieure ou égale à un an
 - 4213 Etats - Subventions à recevoir
 - 42131 Subventions d'investissement

- 42132 Subventions d'exploitation
- 42138 Autres subventions
 - 421386 Autres subventions spécifiques aux partis politiques
 - 4213861 Dotation annuelle à recevoir
 - 4213868 Autres subventions spécifiques aux partis politiques
 - 421388 Autres subventions
- 4214 Administration des Contributions Directes (ACD)
- 4217 Créances sur la sécurité sociale et autres organismes sociaux
 - 42171 Centre Commun de Sécurité Sociale
 - 42172 Mutualité des employeurs
 - 42178 Autres organismes sociaux
- 4218 Créances diverses
 - 42188 Autres créances diverses
 - 421882 Créances envers les composantes du parti
 - 421883 Opérations particulières avec l'Etat, les collectivités publiques, les organismes internationaux
 - 421884 Remboursements des frais de campagnes électorales à recevoir
 - 421888 Autres créances diverses
- 44 Dettes sur achats et prestations de services et dettes représentées par des effets de commerce**
- 441 Dettes sur achats et prestations de services
 - 4411 Dettes sur achats et prestations de services dont la durée résiduelle est inférieure ou égale à un an
 - 44111 Fournisseurs
 - 44112 Fournisseurs - Factures non parvenues
 - 44113 Fournisseurs débiteurs
 - 4412 Dettes sur achats et prestations de services dont la durée résiduelle est supérieure à un an
 - 44121 Fournisseurs
 - 44122 Fournisseurs - Factures non parvenues
 - 44123 Fournisseurs débiteurs
- 46 Dettes fiscales et dettes envers la sécurité sociale**
- 461 Dettes fiscales
 - 4612 Administration des Contributions Directes (ACD)
 - 46124 Retenue d'impôt sur traitements et salaires
 - 46128 ACD - Autres dettes
- 462 Dettes au titre de la sécurité sociale
 - 4621 Centre Commun de Sécurité Sociale
 - 4628 Autres organismes sociaux
- 47 Autres dettes**
- 471 Autres dettes dont la durée résiduelle est inférieure ou égale à un an
 - 4711 Dépôts et cautionnements reçus
 - 4714 Dettes envers le personnel
 - 47141 Personnel - Rémunérations dues
 - 4718 Autres dettes diverses
 - 47183 Dettes envers les composantes du parti
 - 47184 Dettes envers l'Etat (remboursement éventuel du financement public)
 - 47188 Autres dettes diverses
- 472 Autres dettes dont la durée résiduelle est supérieure à un an
 - 4721 Dépôts et cautionnements reçus
 - 4728 Autres dettes diverses
 - 47283 Dettes envers les composantes du parti
 - 47284 Dettes envers l'Etat (remboursement éventuel du financement public)
 - 47288 Autres dettes diverses
- 48 Comptes de régularisation**
- 481 Charges à reporter
 - 4811 Charges à reporter
 - 4812 Charges de campagnes électorales à répartir sur plusieurs exercices
 - 4813 Charges à répartir sur plusieurs exercices
- 482 Produits à reporter
 - 4851 Comptes transitoires ou d'attente
- 486 Comptes de liaison - Actif (consolidation)
- 487 Comptes de liaison - Passif (consolidation)

Classe 5⁴

COMPTES FINANCIERS

50 Valeurs mobilières

51 Avoirs en banques, avoirs en comptes de chèques postaux, chèques et encaisse

- 513 Banques
 - 5131 Banques comptes courants
 - 5132 Banques comptes à terme
- 514 Compte chèque postal
- 516 Caisse
- 517 Virements internes
- 518 Autres avoirs

4 Les comptes de classe 5 susceptibles d'ajustements de leur valeur pour tenir compte d'une appréciation ou d'une dépréciation de la valeur d'acquisition (représentative d'un coût historique) et/ou d'une correction de valeur et/ou les actifs susceptibles d'être détenus en leasing financier devront être subdivisés en sous-comptes permettant d'isoler ces différents types d'ajustements. La Commission des normes comptables recommande l'usage systématique, en dernière position du numéro de compte, des chiffres mentionnés à la note de bas de page n°2.

Classe 6

COMPTE DE CHARGES

60 Consommation de marchandises et de matières premières et consommables

- 603 Fournitures consommables
 - 6031 Combustibles
 - 60311 Solides
 - 60312 Liquides
 - 60313 Gaz comprimé
 - 6035 Fournitures de bureau
 - 6038 Autres fournitures consommables
- 605 Approvisionnements
- 606 Achats de biens destinés à la revente
 - 6063 Marchandises
 - 60635 Articles manufacturés destinés à la revente
 - 606354 Accessoires de communication (gadgets,...)
 - 606358 Autres articles manufacturés destinés à la revente
 - 60638 Autres marchandises destinées à la revente
- 607 Variation des stocks
 - 6073 Variation des stocks de fournitures consommables
 - 6075 Variation des stocks d'approvisionnements
 - 6076 Variation des stocks de biens destinés à la revente
- 608 Achats non stockés et achats incorporés aux ouvrages et produits
 - 6081 Achats non stockés de matières et fournitures
 - 60811 Fournitures non stockables
 - 608111 Eau
 - 608112 Electricité
 - 608113 Gaz de canalisation
 - 60812 Fournitures d'entretien et de petit équipement
 - 60813 Fournitures administratives
 - 60814 Carburants
 - 60815 Lubrifiants
 - 60818 Autres matières et fournitures non stockées
- 609 Rabais, remises et ristournes obtenus
 - 6093 Fournitures consommables
 - 6095 Approvisionnements
 - 6096 Achats de biens destinés à la revente
 - 6098 Achats non stockés et achats incorporés aux ouvrages et produits
 - 6099 Rabais, remises et ristournes non affectés

61 Autres charges externes

- 611 Loyers et charges locatives
 - 6111 Locations immobilières
 - 61111 Terrains
 - 61112 Bâtiments
 - 6112 Locations mobilières
 - 61121 Installations techniques et machines
 - 61122 Autres installations, outillages et machines
 - 61123 Matériel roulant
 - 6113 Charges locatives et de copropriété
 - 6114 Leasing immobilier
 - 61141 Terrains
 - 61142 Bâtiments
 - 6115 Leasing mobilier

- 61151 Installations techniques et machines
- 61152 Autres installations, outillages et machines
- 61153 Matériel roulant
- 612 Sous-traitance, entretiens et réparations
 - 6122 Entretien et réparations
 - 61221 Sur installations techniques et machines (et immobilier)
 - 612211 Sur terrains et constructions
 - 612212 Sur installations techniques
 - 612213 Sur machines
 - 612218 Autres
 - 61222 Sur autres installations, outillages et machines
 - 61223 Sur matériel roulant
 - 6123 Contrats de maintenance
- 613 Rémunérations d'intermédiaires et honoraires
 - 6132 Traitement informatique
 - 6133 Services bancaires et assimilés
 - 61331 Frais sur titres (achat, vente, garde)
 - 61333 Frais de compte
 - 61338 Autres frais et commissions bancaires (hors intérêts et frais assimilés)
 - 6134 Honoraires
 - 61341 Honoraires juridiques
 - 613411 Honoraires d'avocats
 - 613412 Honoraires de notaires
 - 613413 Honoraires d'huissiers
 - 613418 Autres honoraires juridiques
 - 61342 Honoraires comptables et d'audit
 - 61343 Honoraires fiscaux
 - 61348 Autres honoraires
 - 6135 Frais d'actes et de contentieux
 - 6136 Frais de recrutement de personnel
 - 6138 Autres rémunérations d'intermédiaires et honoraires
- 614 Primes d'assurance
 - 6141 Assurances sur biens de l'actif
 - 61411 Bâtiments
 - 61412 Véhicules
 - 61413 Installations
 - 61418 Sur autres biens de l'actif
 - 6142 Assurances sur biens pris en location
 - 6143 Assurance-transport
 - 61431 Sur achats
 - 61432 Sur ventes
 - 61438 Sur autres biens
 - 6146 Assurance responsabilité civile
 - 6148 Autres assurances
- 615 Frais de marketing et de communication
 - 6151 Frais de marketing et de publicité
 - 61511 Annonces et insertions
 - 615111 Dépenses électorales
 - 6151111 Elections nationales
 - 6151112 Elections communales
 - 6151113 Elections européennes
 - 615112 Espaces publicitaires
 - 615113 Charges de presse
 - 615114 Charges de télévision
 - 615118 Autres annonces et insertions
 - 61513 Foires et expositions
 - 615131 Congrès
 - 615132 Manifestations
 - 615138 Autres charges relatives à la propagande et à la communication
 - 61515 Catalogues et imprimés et publications
 - 61516 Dons courants
 - 61518 Autres achats de services publicitaires
 - 6152 Frais de déplacements et de représentation
 - 61521 Voyages et déplacements
 - 615211 Direction (respectivement exploitant et associés)
 - 615212 Personnel

- 61522 Frais de déménagement de l'entreprise
- 61523 Missions
- 61524 Réceptions et frais de représentation
- 6153 Frais postaux et frais de télécommunications
 - 61531 Timbres
 - 61532 Téléphone et autres frais de télécommunication
 - 615321 Téléphone
 - 615322 Téléphone mobile (GSM)
 - 615323 Internet
 - 615328 Autres frais de télécommunication
 - 61538 Autres frais postaux (location de boîtes postales, etc.)
- 617 Personnel extérieur à l'entreprise
 - 6171 Personnel intérimaire
 - 6172 Personnel prêté à l'entreprise
- 618 Charges externes diverses
 - 6181 Documentation
 - 61811 Documentation générale
 - 61812 Documentation technique
 - 6182 Frais de colloques, séminaires, conférences
 - 6186 Frais de surveillance
 - 6187 Cotisations aux associations professionnelles
 - 61871 Cotisations à d'autres groupements
 - 61872 Cotisations aux associations professionnelles
 - 6188 Autres charges externes diverses
 - 61881 Frais de formation
 - 61888 Autres charges externes diverses
- 619 Rabais, remises et ristournes obtenus sur autres charges externes
- 62 Frais de personnel**
 - 621 Rémunérations des salariés
 - 6211 Salaires bruts
 - 62111 Salaires de base
 - 6219 Remboursements sur salaires
 - 62191 Remboursements mutualité
 - 62192 Remboursements pour congé politique, sportif, culturel, éducatif et mandats sociaux
 - 62193 Remboursements trimestre de faveur
 - 622 Autre personnel
 - 6221 Etudiants
 - 6222 Salaires occasionnels
 - 6228 Autre personnel temporaire
 - 623 Charges sociales (part patronale)
 - 6231 Charges sociales salariés
 - 62311 Caisse Nationale de Santé
 - 62312 Caisse Nationale d'Assurance-Pension
 - 62318 Cotisations patronales complémentaires
 - 6232 Assurance accidents du travail
 - 6233 Service de santé au travail
 - 6238 Autres charges sociales patronales
 - 6239 Remboursements de charges sociales
 - 624 Pensions complémentaires
 - 628 Autres charges sociales
 - 6281 Médecine du travail
 - 6288 Autres charges sociales diverses
- 63 Dotations aux corrections de valeur des éléments d'actif non financiers**
 - 631 Dotations aux corrections de valeur sur frais d'établissement et frais assimilés
 - 632 Dotations aux corrections de valeur sur immobilisations incorporelles
 - 633 Dotations aux corrections de valeur sur immobilisations corporelles
 - 6331 Terrains et constructions
 - 63311 Terrains
 - 63312 Agencements et aménagements de terrains
 - 63313 Constructions
 - 633131 Constructions sur sol propre
 - 633132 Constructions sur sol d'autrui
 - 6332 Installations techniques et machines
 - 6333 Autres installations, outillage, mobilier et matériel roulant
 - 6334 Acomptes versés et immobilisations corporelles en cours
 - 635 Dotations aux corrections de valeur sur créances de l'actif circulant

64 Autres charges d'exploitation

- 642 Indemnités
 - 6425 Indemnités aux bénévoles
 - 6428 Autres indemnités
- 648 Autres charges d'exploitation diverses
 - 6481 Subventions
 - 64811 Subventions non affectées
 - 648111 Subventions cercles et organisations
 - 648118 Autres subventions non affectées
 - 6483 Aides
 - 64836 Aides financières aux composantes du parti
 - 648361 Entités constituées au niveau régional voire des circonscriptions
 - 648362 Sections locales
 - 648363 Organisations sectorielles
 - 648364 Services d'études et de recherche
 - 648365 Instituts de formation politique
 - 64838 Autres aides
 - 648381 A d'autres groupements / formations politiques
 - 648388 A d'autres organismes
 - 6484 Dotations aux Fonds dédiés - Engagements à réaliser sur ressources affectées
 - 64841 Dotations des ressources non utilisées sur des subventions
 - 64842 Dotations des ressources non utilisées sur des dons
 - 64843 Dotations des ressources non utilisées sur des legs
 - 6488 Autres charges d'exploitations diverses
- 649 Dotations aux provisions d'exploitation
 - 6496 Provisions pour campagne électorale
 - 6498 Autres provisions d'exploitation

65 Charges financières

- 651 Dotations aux corrections de valeur et ajustements pour juste valeur sur immobilisations financières
 - 6511 Dotations aux corrections de valeur sur immobilisations financières
- 653 Dotations aux corrections de valeur et ajustements pour juste valeur sur éléments financiers de l'actif circulant
 - 6531 Dotations aux corrections de valeur sur valeurs mobilières
- 654 Moins-values de cession de valeurs mobilières
- 655 Intérêts et escomptes
 - 6552 Intérêts bancaires et assimilés
 - 65521 Intérêts bancaires sur comptes courants
 - 65522 Intérêts bancaires sur opérations de financement
 - 6558 Intérêts sur autres emprunts et dettes
- 656 Pertes de change
- 658 Autres charges financières
- 659 Dotations aux provisions financières

66 Charges exceptionnelles

- 661 Dotations aux corrections de valeurs exceptionnelles sur immobilisations incorporelles et corporelles
 - 6611 Sur immobilisations incorporelles
 - 6612 Sur immobilisations corporelles
- 662 Dotations aux corrections de valeur exceptionnelles sur éléments de l'actif circulant
- 663 Valeur comptable des immobilisations incorporelles et corporelles cédées
 - 6631 Immobilisations incorporelles
 - 6632 Immobilisations corporelles
- 664 Valeur comptable des immobilisations financières cédées
- 668 Autres charges exceptionnelles
 - 6682 Amendes et pénalités fiscales, sociales et pénales
 - 6683 Dommages et intérêts
 - 6688 Autres charges exceptionnelles diverses
- 669 Dotations aux provisions exceptionnelles

Classe 7

COMPTES DE PRODUITS

70 Montant net du chiffre d'affaires

- 705 Ventes d'éléments destinés à la revente
 - 7051 Ventes de marchandises
 - 70515 Articles manufacturés destinés à la revente
 - 705154 Accessoires de communication (gadgets,...)
 - 705158 Autres articles manufacturés destinés à la revente

- 70518 Autres marchandises destinées à la revente
- 706 Prestations de services
 - 70621 Produits des activités de la formation politique
 - 706211 Recettes provenant de manifestations (à détailler)
 - 706212 Recettes provenant de publications
 - 706218 Autres produits des activités de la formation politique
 - 70698 Autres services
- 708 Autres éléments du chiffre d'affaires
 - 7082 Locations
 - 70821 Loyer immobilier
 - 70822 Loyer mobilier
 - 7084 Cotisations, dons et collectes
 - 70841 Cotisations
 - 708411 Cotisations des adhérents
 - 708412 Contributions des mandataires du parti politique
 - 7084121 Mandataires de la Chambre des Députés
 - 7084122 Mandataires du Gouvernement Luxembourgeois
 - 7084123 Mandataires du Parlement européen
 - 7084124 Mandataires d'un conseil communal
 - 708413 Contributions versées par les composantes du parti
 - 7084131 Entités constituées au niveau régional voire des circonscriptions
 - 7084132 Sections locales
 - 7084133 Organisations sectorielles
 - 7084134 Services d'études et de recherche
 - 7084135 Instituts de formation politique
 - 708414 Cotisations d'autres formations politiques
 - 708418 Cotisations diverses
 - 70842 Dons
 - 70843 Collectes
 - 70844 Legs
 - 7088 Autres éléments divers du chiffre d'affaires
- 73 Reprises de corrections de valeur des éléments d'actif non financiers**
- 732 Reprises de corrections de valeur sur immobilisations incorporelles
- 733 Reprises de corrections de valeur sur immobilisations corporelles
 - 7331 Terrains et constructions
 - 73311 Terrains
 - 73312 Agencements et aménagements de terrains
 - 73313 Constructions
 - 73314 Constructions sur sol d'autrui
 - 7332 Installations techniques et machines
 - 7333 Autres installations, outillage, mobilier et matériel roulant
 - 7334 Acomptes versés et immobilisations corporelles en cours
- 734 Reprises de corrections de valeurs sur stocks
- 735 Reprises de corrections de valeur sur créances de l'actif circulant
- 744 Subventions d'exploitation
 - 7441 Subventions sur produits
 - 7445 Dotations non affectées
 - 74458 Autres dotations non affectées
 - 744581 Dotations non affectées liées au financement public
 - 7445811 Dotation annuelle : montant forfaitaire
 - 7445812 Dotation annuelle : montant supplémentaire
 - 7445818 Autres sortes de financement public
 - 744581 Autres dotations non affectées
- 746 Indemnités d'assurance touchées
- 748 Autres produits d'exploitation divers
 - 7483 Remboursements
 - 74834 Remboursements liés au financement public
 - 748341 Remboursements frais de campagne électorales
 - 748348 Autres remboursements liés au financement public
 - 74838 Autres remboursements
 - 7484 Reprises sur fonds dédiés - Reprises des ressources non utilisées sur des exercices antérieurs
 - 74841 Reprises des ressources non utilisées sur des subventions
 - 74842 Reprises des ressources non utilisées sur des dons
 - 74843 Reprises des ressources non utilisées sur des legs
 - 7488 Autres produits d'exploitation divers
- 749 Reprises sur provisions d'exploitation

- 7496 Provisions pour campagne électorale
- 7498 Autres provisions d'exploitation
- 75 Produits financiers**
- 752 Revenus des immobilisations financières
- 754 Plus-value de cession et autres produits de valeurs mobilières
 - 7541 Plus-value de cession de valeurs mobilières
 - 7548 Autres produits de valeurs mobilières
- 755 Autres intérêts et escomptes
 - 7552 Intérêts bancaires et assimilés
 - 75521 Intérêts sur comptes courants
 - 75522 Intérêts sur comptes à terme
 - 7556 Escomptes obtenus
- 756 Gains de change
- 758 Autres produits financiers
- 759 Reprises sur provisions financières
- 76 Produits exceptionnels**
- 761 Reprises sur corrections de valeur exceptionnelles sur immobilisations incorporelles et corporelles
 - 7611 Immobilisations incorporelles
 - 7612 Immobilisations corporelles
- 762 Reprises sur corrections de valeur exceptionnelles sur éléments de l'actif circulant
- 763 Produits de cession d'immobilisations incorporelles et corporelles
 - 7631 Immobilisations incorporelles
 - 7632 Immobilisations corporelles
- 764 Produits de cession d'immobilisations financières
- 768 Autres produits exceptionnels
 - 7688 Autres produits exceptionnels divers
 - 76882 Produits exceptionnels sur opérations de gestion
 - 76888 Autres produits exceptionnels divers
- 769 Reprises sur provisions exceptionnelles

**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

N° 5700⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI**portant réglementation du financement des partis politiques**

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(11.12.2007)

Par dépêche du 27 novembre 2007 et en se référant à l'article 19(2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, le Président de la Chambre des députés a soumis au Conseil d'Etat une série d'amendements à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, adoptée par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle dans ses réunions des 21 et 26 novembre 2007.

La commission parlementaire s'est basée sur le texte proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 novembre 2007, tout en y apportant des modifications significatives. Pour le Conseil d'Etat, une réglementation cohérente du financement des partis politiques doit tenir compte de l'ensemble de leur structure. L'intervention de l'Etat dans le financement a nécessairement comme corollaire un respect strict des règles applicables par toutes les composantes d'un parti. Le Conseil d'Etat doit prendre acte que les partis politiques ne sont pas en situation d'imposer cette discipline à toutes leurs composantes. Le fait de soumettre seulement leurs structures centrales aux règles comptables et en fixant la dotation en fonction de ces structures ne paraît guère rassurant pour une œuvre législative s'appuyant nécessairement sur la confiance du grand public. En renvoyant aux considérations qu'il a formulées dans le cadre de son avis initial, le Conseil d'Etat se réserve de n'examiner les amendements envisagés qu'à titre subsidiaire.

Amendement 1 (Article 1er)

La commission reprend la notion de „groupe“, malgré le fait que dans son examen relatif à la proposition de révision portant création d'un article 32bis nouveau de la Constitution (*doc. parl. No 5673³*), elle se rallie à l'avis du Conseil d'Etat, qui considère les partis politiques comme des associations. Une certaine cohérence s'indiquerait. D'après le Conseil d'Etat, les termes „un groupe“ seraient donc à remplacer par les termes „une association“.

Amendement 2 (Article 2)

Le Conseil d'Etat admet que dans la conception des auteurs la notion de „recettes globales“ englobe les ressources propres et les dotations étatiques. Aussi y aurait-il lieu de supprimer le deuxième alinéa de l'article 13 (texte coordonné) qui n'a plus de raison d'être, si la dotation publique n'est pas faite uniquement en raison des ressources propres.

Le signe „%“ n'est pas approprié du point de vue de la légistique formelle et il convient de le remplacer par le terme „pour cent“.

Amendements 3 à 5

Sans observation.

Amendement 6 (Article 7; 6 dans la proposition du Conseil d'Etat)

En rendant facultative la suspension des versements en cas d'inobservation par un parti politique de l'obligation de fournir les pièces requises, l'amendement dénature la sanction prévue et incite à des marchandages. D'après le Conseil d'Etat, cet amendement est à écarter en tout état de cause.

Amendements 7 et 8

Sans observation.

Amendement 9

Sous réserve des observations faites à l'ingrès du présent avis, le Conseil d'Etat n'entend plus revenir sur cet amendement qui a pour objet de rétablir la proposition initiale en ce qui concerne la tenue de la comptabilité. Quant à la forme, il est d'avis qu'à l'alinéa 2 de l'article 11 envisagé, le terme „caisse“ devrait être remplacé par les termes „situation financière“ et ceux de „réviseurs de caisse“ par „commissaires aux comptes“.

Amendements 10 à 12

Sans observation.

*

Au réexamen du texte coordonné, le Conseil d'Etat constate que le droit de recours devant le Tribunal administratif ouvert aux partis politiques par l'article 7, alinéa 3 se limite aux cas où le versement de la dotation publique est suspendu ou réduit. De l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait lieu d'étendre le champ d'application du droit de recours des partis politiques à toutes les décisions administratives prises en application de la loi. En conséquence, un droit de recours serait également ouvert aux partis politiques qui se voient refuser la dotation publique, alors qu'ils ne remplissent pas les conditions prévues à l'article 2.

Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il:

- de supprimer l'alinéa 3 de l'article 7;
- d'insérer sous l'intitulé „Chapitre V – *Droit de recours des partis politiques*“ un article 18 nouveau, libellé comme suit:

„**Art. 18.** Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“

Sous l'intitulé „Chapitre VI – *Dispositions transitoires et finales*“, les articles 18 et 19 actuels deviennent les articles 19 à 20 nouveaux.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 décembre 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Alain MEYER

N° 5700⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROPOSITION DE LOI**portant réglementation du financement des partis politiques**

* * *

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

(13.12.2007)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président; M. Alex BODRY, Rapporteur; M. Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, Colette FLESCH, MM. Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Roger NEGRI, Patrick SANTER et Marcel SAUBER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Après les élections de 2004, les partis politiques représentés à la Chambre des Députés conviennent de créer un groupe de travail ad hoc chargé de procéder à l'élaboration d'un texte législatif réglementant le financement des partis politiques.

La présente proposition de loi a été déposée à la Chambre des Députés par Messieurs François Bausch, Marco Schank, Alex Bodry, Claude Meisch et Robert Mehlen le 13 mars 2007.

Le Gouvernement a pris position en date du 31 juillet 2007.

La proposition de loi a été avisée par le Conseil d'Etat le 6 novembre 2007.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire en date du 11 décembre 2007 que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné en date du 12 décembre 2007.

La proposition de loi a été présentée aux membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 4 juillet 2007. Les réunions des 17 et 24 octobre 2007 ont été consacrées à l'examen de la proposition de loi.

La commission a, lors de sa réunion du 14 novembre 2007, désigné M. Alex Bodry comme rapporteur de la proposition de loi et a examiné l'avis du Conseil d'Etat du 6 novembre 2007. La réunion du 21 novembre 2007 a été consacrée à la continuation de l'examen de l'avis du Conseil d'Etat. Au cours de sa réunion du 26 novembre 2007, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté une série d'amendements transmise par dépêche du Président de la Chambre des Députés pour avis au Conseil d'Etat en date du 27 novembre 2007.

Les membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle ont reçu des représentants du Bureau de coordination déi Lénk, à leur demande, lors de la réunion du 6 décembre 2007.

Le Conseil d'Etat a avisé ces amendements dans un avis complémentaire du 11 décembre 2007.

L'avis complémentaire du Conseil d'Etat a été examiné par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en date du 12 décembre 2007.

Lors de la réunion du 13 décembre 2007, la commission a adopté le présent rapport.

*

2. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

Considérations générales

Les partis politiques ont une fonction fondamentale dans un régime de démocratie représentative. Non seulement ils jouent le rôle d'acteurs lors des élections, mais ils sont considérés aujourd'hui comme indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique.

Afin de mener à bien leurs actions politiques, les partis politiques nécessitent des moyens financiers appropriés. Cependant, l'expérience a montré que l'absence d'une loi organique réglant de manière générale le financement des partis politiques augmente le risque de corruption et de prise d'influence des milieux financiers ou autres groupes de pression sur les décisions politiques.

La Commission de Venise a remarqué lors de sa 46^{ième} réunion plénière au sujet de la réglementation du financement des partis politiques qu' „en l'absence de toute réglementation, tout était possible (...). Comme les partis politiques ne pouvaient à l'évidence pas vivre des seules ressources provenant des cotisations de leurs adhérents et comme un financement public n'était pas prévu, chaque parti devait se „débrouiller“. Dans plusieurs pays il en est résulté la généralisation de pratiques occultes et douteuses qui ont conduit – dans de nombreuses grandes démocraties – à la mise en accusation voire à la condamnation de dirigeants de partis politiques qui, pour obtenir à tout prix les fonds indispensables à l'activité de leur formation, avaient eu recours à des canaux délictueux. Les scandales qui ont, entre autres, secoué l'Italie, l'Allemagne, la France et les Etats-Unis, et qui n'ont pas tous reçu encore leur sanction judiciaire définitive, le montrent spectaculairement“.¹

Dans le but de rétablir la confiance dans la chose politique, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté en 2003 à travers la recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales toute une série de normes communes pour instaurer des systèmes transparents en matière de financement des partis politiques. Depuis, ces règles communes, novatrices au niveau international, servent comme cadre de référence lors de l'élaboration de normes juridiques nationales en matière de réglementation du financement des partis politiques.

Au Luxembourg, il n'existe actuellement ni une loi organique, ni une législation spécifique sur les partis politiques, de sorte que le droit commun leur est applicable. Contrairement à un certain nombre d'autres démocraties européennes, le Luxembourg a longtemps hésité à reconnaître l'existence et la fonction des partis politiques dans un régime de démocratie représentative. Cette consécration légale n'est intervenue qu'en 1999 à travers la loi du 7 janvier 1999 introduisant le remboursement partiel des frais des campagnes électorales pour les élections législatives et européennes. La Constitution luxembourgeoise ne mentionne ni l'existence ni la fonction des partis politiques. La proposition de révision (No 5673) de Monsieur Alex Bodry ayant pour finalité de consacrer les partis politiques au niveau de la Constitution est l'expression de la volonté politique de moderniser le texte de la Constitution en le mettant en concordance avec la pratique institutionnelle. La Chambre des Députés a procédé en date du 5 décembre 2007 à un premier vote constitutionnel.

Toutefois, l'absence d'un cadre juridique global n'exclut pas que le législateur puisse valablement encadrer certains aspects de l'activité des partis politiques. La loi de 1999 précitée règle le remboursement partiel des frais des campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen. D'autre part, le financement des groupes politiques représentés à la Chambre des Députés est prévu comme tel à l'article 16 du Règlement de la Chambre des Députés.

La présente proposition de loi a comme objectif de compléter le régime existant en instaurant une réglementation concernant le financement public et privé des partis politiques. Ce dispositif légal n'a pas vocation à se substituer aux règles existantes, mais à combler les lacunes constatées dans la pratique.

Instaurer un système de financement équilibré et transparent

Dans son rapport mondial sur la corruption, Transparency International revendique qu' „il faudrait définir un cadre juridique exhaustif pour le financement politique (comprenant des dispositions sur les

¹ Commission de Venise, *Lignes Directrices et Rapport sur le financement des partis politiques*, mars 2001.

sources de financement, le plafond des dépenses, la divulgation, la communication de l'information, l'application et les sanctions), dans un langage clair et sans équivoque, un cadre à la fois objectif et issu d'un consensus politique.².

Le Conseil de l'Europe recommande pour sa part, de trouver un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques.

Les règles communes³ annexées à la recommandation du Comité des ministres précisent que:

„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 porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.“

Le financement public

L'appui financier de l'Etat fut pendant longtemps le grand absent parmi les sources de financement des partis politiques. Traditionnellement, les partis politiques d'Europe occidentale ont été financés par des apports privés.

En 1959, la République fédérale d'Allemagne a été l'un des premiers pays à instaurer un système d'aide publique. La plupart des autres pays de l'Europe occidentale n'ont suivi l'exemple allemand qu'à partir des années soixante-dix.

Tableau 1⁴: Année d'introduction d'un soutien direct de l'Etat aux partis politiques

<i>Pays</i>	<i>Au groupe parlementaire</i>	<i>A l'organisation centrale du parti</i>
Allemagne	1968	1959
Autriche	1963	1975
Belgique	1971	1989
Danemark	1969	1987
Finlande	1967	1967
France	1989	1989
Irlande	1973	-
Italie	1974	1974
Norvège	1960	1970
Pays-Bas	1964	1999
Royaume-Uni	1975	-
Suède	1965	1965
Suisse	-	-

Le tableau 1 reflète qu'une majorité des pays de l'Europe de l'Ouest ont mis en place un système d'aides permanentes et annuelles au profit des groupes parlementaires et des structures centrales des partis politiques. Un des seuls pays en Europe de l'Ouest dans lequel les partis politiques ne reçoivent aucune aide publique est la Suisse. En Irlande et au Royaume-Uni, seulement les groupes parlementaires bénéficient d'une aide financière de l'Etat.

2 Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, 2004, p. 35.

3 Conseil de l'Europe, *Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, Recommandation Rec(2003)4, Article 1.

4 Ingrid van Biezen, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes Directrices*, Editions Conseil de l'Europe, 2003, p. 36.

Le financement public des partis politiques présente des avantages de même que des inconvénients. Parmi les arguments avancés pourquoi l'Etat devrait fournir un appui financier aux partis politiques figurent notamment les suivants:

- Une aide publique qui oblige de rendre des comptes permet de financer les activités d'un parti politique dans toute transparence.

Dans les démocraties modernes, l'activité politique est devenue progressivement plus large entraînant des coûts plus élevés. Cette évolution s'explique principalement par le fait que les partis politiques ont de plus en plus recours aux moyens de communication de masse pour développer leur visibilité et pour faire passer leurs messages politiques. A ceci s'ajoute que les structures intérieures des partis politiques se sont partiellement professionnalisées.

- Une allocation étatique permet de garantir le pluralisme politique et d'établir une concurrence politique libre et juste.

La participation directe de l'Etat au financement des partis politiques permet de garantir une certaine concurrence politique. Tous les partis politiques ne disposent pas des mêmes ressources financières. Les petits partis politiques, qui ne sont pas représentés au Parlement ont plus de difficultés à obtenir des dons privés. Une aide financière étatique permet donc surtout aux petits partis de concurrencer de façon plus équitable les partis dominants et financièrement plus privilégiés.

La Commission de Venise observe à ce sujet qu'il importe de „préserver le principe de l'égalité entre eux (les partis) qui semble être souvent détruit en faveur des partis majoritaires qui, parce qu'ils ont obtenu le plus de voix et le plus d'élus, se voient attribuer de considérables subventions publiques“. ⁵

- Le financement public limite l'importance des dons „intéressés“.

Les aides étatiques permettent de réduire l'influence des contributions privées et le risque de perturbation du processus politique démocratique. En effet, lorsque les partis politiques sont financés principalement par des apports privés, il y a danger que les partis politiques ne soient plus guidés par l'intérêt général.

Cependant, des aides étatiques trop importantes peuvent conduire à des partis „technocrates“, sans attaches avec les adhérents sur le terrain. Le système ne doit pas conduire à privilégier les partis de cadres par rapport aux partis de masse. Il faut donc assurer que les partis politiques continuent à recourir à des fonds privés car les contributions privées „encouragent la participation de citoyens aux activités des partis et [permettent de] maintenir un certain lien entre les partis et leur base“⁶.

Notons à titre d'information qu'au Royaume-Uni, l'introduction d'un cadre général réglant le financement public des partis politiques a été rejeté. Un des arguments avancés à l'encontre de l'aide étatique était que le contribuable ne peut être forcé de soutenir financièrement un parti politique qui ne correspond pas à ses convictions politiques personnelles. La Cour constitutionnelle allemande, dans un arrêt du 9 avril 1992, s'est prononcée en faveur d'un plafonnement du financement public et 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 considère, dans un souci de préserver la liberté de la classe politique, qu'il faut obliger les partis politiques à fournir des efforts pour obtenir le concours financier de leurs membres et de leurs sympathisants. Par conséquent, la Cour constitutionnelle allemande estime que le financement privé doit avoir le pas sur le financement public. Ces décisions judiciaires ou politiques ne peuvent cependant être généralisées, alors qu'elles se situent dans un contexte légal et politique national déterminé.

Le financement privé

Traditionnellement, les partis politiques ont été financés par des ressources privées. Les cotisations des membres, les contributions des mandataires, les dons, les recettes provenant du patrimoine mobilier et immobilier, les recettes résultant de manifestations et de publications constituent les sources de financement privées des partis politiques les plus courants. Cependant, les contributions privées sont par rapport au financement public une source financière plutôt instable. Un système de financement des partis politiques reposant principalement sur des contributions privées, risque d'entraver la concurrence politique puisque les partis politiques ont un accès inégal aux dons privés.

⁵ Commission de Venise, „Lignes Directrices et Rapport sur le financement des partis politiques“, 2001.

⁶ Ingrid van Biezen, op. cit., p. 20.

Selon Ingrid van Biezen, „les contributions privées sont une source essentielle de financement pour les partis politiques, mais les dons privés, en particulier, peuvent entraîner des risques d'influence et de corruption. Les contributions privées sont préférables aux aides publiques, à condition qu'elles soient versées sous la forme de montants relativement peu importants par des électeurs à titre individuel. Ce sont les dons privés importants (en particulier les dons occultes) qui posent des problèmes d'inégalité et de corruption. Il importe donc que soit adoptée une législation qui compense les déséquilibres des possibilités de participation et de concurrence politiques générés par un accès inégal aux dons privés et qui réduise aussi les risques de corruption liés aux financements privés.“⁷

Le tableau ci-dessous regroupe les pays avec un faible risque de corruption politique. Le Forum économique mondial (FEM) a analysé en 2003 différentes formes de corruption politique:

Tableau 2⁸: Fréquence des différentes formes de corruption politique

	<i>Paiements irréguliers dans l'élaboration de la politique de gouvernement</i> ⁹	<i>Fréquence des dons politiques illégaux</i> ¹⁰	<i>Conséquences des dons politiques légaux sur la politique</i> ¹¹
Niveau de corruption faible (Note: ≥ 5)	27% des 102 pays (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Botswana, Canada, Danemark, Espagne, Etats-Unis, Finlande, France, Hong-Kong, Islande, Israël, Jordanie, Luxembourg , Malaisie, Malte, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Singapour, Suède, Suisse, Taiwan, Tunisie, Royaume-Uni)	18% des pays (Australie, Autriche, Chine, Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, Luxembourg , Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Singapour, Suède, Suisse, Tunisie, Royaume-Uni, Vietnam)	11% des pays (Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, Luxembourg , Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Singapour, Suède, Tunisie)

Echelle 1 à 7 où 1 indique que la pratique est courante ou très bien établie et 7 que la pratique est rare ou pas bien établie.

Même si on doit interpréter cette étude avec une certaine prudence (cf. Chine et Vietnam), on constate que les pratiques de corruption ne semblent pas avoir acquis un niveau important au Luxembourg. Ceci dit, il convient de rattraper un certain retard en matière de règles de financement des partis politiques afin d'éviter que des problèmes réels liés à la prise d'influence ne se produisent.

Pour qu'une telle législation sur le financement des partis soit efficace, elle doit contenir, à part des règles claires concernant les limites du financement public et privé, des dispositions sur l'obligation pour les partis politiques de publier leurs comptes et sur les mesures contraignantes pour le respect de cette obligation.

7 Ingrid van Biezen, op. cit., p. 21

8 Etude réalisée par le Forum économique mondial et présentée par Transparency International, *Rapport mondial sur la corruption*, 2004, pp. 37-38.

9 Explication: Dans la première question, il est demandé aux chefs d'entreprise d'évaluer quelle était la fréquence des paiements supplémentaires non officiels ou pots-de-vin destinés à influencer la politique du gouvernement, effectués par des entreprises dans leurs secteurs. Dans seulement 27% des pays étudiés, les chefs d'entreprise ont répondu que des paiements de cette nature ne seraient jamais ou seraient rarement effectués dans leurs domaines d'activités.

10 Dans la deuxième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de dire quelle était la fréquence des dons illégaux aux partis politiques dans leurs pays.

11 Concernant la troisième question, les enquêteurs ont demandé aux chefs d'entreprise de préciser dans quelle mesure ils pensaient que les dons politiques légaux exerçaient une influence directe sur le résultat des politiques dans leurs pays. Dans 89% des pays, cette influence serait, soit modérée, soit élevée d'après les chefs d'entreprise. Cette question permet de comprendre comment une entreprise peut rester dans les limites de la légalité et pourtant s'adonner à ce que l'on pourrait considérer comme des tentatives de corruption.

Transparence du financement politique

Les recommandations édictées par le Conseil de l'Europe au sujet de la transparence spécifient que les Etats membres devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques tiennent une comptabilité complète et adéquate. Par ailleurs, les partis politiques devraient présenter les comptes à intervalles réguliers, au moins annuellement, à une autorité indépendante.

Presque toutes les lois nationales sur le financement des partis politiques contiennent des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes.

Tableau 3: Contrôle public des finances des partis

<i>Pays</i>	<i>Loi sur le financement</i>	<i>Divulgation et/ou présentation de rapports</i>	<i>Limitations des dons de personnes privées</i>	<i>Limitation/ interdiction des dons des entreprises</i>	<i>Limitation/ interdiction des dons de l'étranger</i>	<i>Limitation des dépenses</i>
Albanie	Oui	Non	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Allemagne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Autriche	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Belgique	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Non	Oui (parti/campagne)
Croatie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Danemark	Oui	n/d	Non	Non	n/d	n/d
Espagne	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Estonie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Fédération de la Russie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui (interdiction)	Oui (parti/campagne)
Finlande	Non	n/d	Non	Non	Non	n/d
France	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (parti/campagne)
Grèce	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Non	Oui (campagne)
Hongrie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Irlande	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Italie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Non
Lituanie	Oui	Oui	Non	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Luxembourg	Oui	Non	Non	Non	Non	n/d
Macédoine	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Oui
Moldavie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non

<i>Pays</i>	<i>Loi sur le financement</i>	<i>Divulgateion et/ou présentation de rapports</i>	<i>Limitations des dons de personnes privées</i>	<i>Limitation/interdiction des dons des entreprises</i>	<i>Limitation/interdiction des dons de l'étranger</i>	<i>Limitation des dépenses</i>
Norvège	Non	Oui	Non	Non	Non	n/d
Pays-Bas	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Pologne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (parti/campagne)
République tchèque	Oui	Oui	Non	n/d	Oui (interdiction)	Non
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Oui (campagne)
Slovénie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	n/d
Suède	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Suisse	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Ukraine	n/d	Oui	Oui	n/d	Oui (interdiction)	Oui

Le tableau 3¹² fournit un état des lieux en matière de contrôle public des finances des partis de la plupart des pays membres du Conseil de l'Europe. On en déduit d'une part, que la majorité des pays viennent d'adopter des règles en matière de divulgation d'informations ou de publication des états financiers et d'autre part, que les législations nationales sur le financement des partis sont très variées d'un Etat à l'autre. Il n'existe pas de véritable modèle à transposer tel quel au Luxembourg.

Il importe que les dispositions légales relatives à la transparence du système de financement politique fassent preuve d'un bon équilibre entre fermeté et souplesse: „Les règles concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes devraient viser à établir un compromis entre rigueur et flexibilité. Il faut éviter des dispositions trop vagues, car alors il n'existe pas de possibilités réelles de mise en œuvre. Inversement, si la règle est trop rigide, les acteurs politiques peuvent considérer qu'elle empiète trop sur leur liberté de manœuvre. Un cadre inutilement détaillé peut en fait encourager les partis et les candidats à se soustraire à la règle de droit et ira donc à l'encontre du but recherché.“¹³

Pour le Luxembourg, il y a lieu d'assurer le passage d'un cadre légal très sommaire et fragmentaire vers un système réglementé tenant compte des caractéristiques du régime des partis encore fondamentalement marqué par le travail bénévole et la faiblesse de structures professionnalisées.

Les éléments clés du nouveau cadre juridique

Comme déjà mentionné, le Luxembourg accuse un certain retard en ce qui concerne la réglementation du financement de la vie politique. Les évaluateurs du groupe d'Etat contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe ont remarqué dans leur rapport d'évaluation¹⁴ sur le Luxembourg que l'absence

12 Ingrid van Biezen, op. cit., pp. 56-57.

13 Ingrid van Biezen, op. cit., p. 58.

14 GRECO, *Rapports d'évaluation sur le Luxembourg – premier cycle d'évaluation*, 2001, p. 12.

d'une base légale réglant le financement des partis politiques, risque de provoquer certaines pratiques de corruption. „Il existe en effet, dans l'organisation de l'Etat, certains aspects susceptibles de rendre ce pays vulnérable dans une certaine mesure au développement futur de pratiques de corruption. D'une part, il n'est fixé aucune limite au montant financier dont une société privée peut faire don à un parti politique, et il n'existe aucun mécanisme de surveillance du financement des partis politiques (...)“.

Lors de l'élaboration de la proposition de loi, les auteurs se sont référés à la recommandation Rec. (2003)4 précitée du Conseil de l'Europe:

– La fixation d'un seuil

Les auteurs de la proposition de loi se sont mis d'accord de retenir comme critère de sélection un certain seuil de suffrages à atteindre lors des élections législatives et européennes pour pouvoir bénéficier d'une allocation étatique. D'après l'exposé des motifs, les auteurs veulent éviter d'une part de „(...) soutenir des initiatives électorales éphémères, comme on les voit apparaître lors de chaque campagne électorale, mais de créer les conditions matérielles indispensables à l'existence de tendances politiques assurant la stabilité de la vie politique et capables d'articuler les attitudes politiques fondamentales présentes dans la société luxembourgeoise“ et d'autre part éviter „que la vie politique ne soit figée au profit des seuls partis représentés à la Chambre des Députés (...)“. Dans un souci de garantir les principes du pluralisme et de la participation politique, il a été décidé de fixer ce seuil à 2%.

Ingrid van Biezen constate dans sa publication que les seuils à atteindre dans les différents pays membres du Conseil de l'Europe „sont généralement exprimés sous la forme d'un certain pourcentage de voix (1 ou 2% environ) ou d'un minimum de sièges parlementaires (souvent au moins un) ou sous une combinaison des deux“.¹⁵

– Le plafonnement de la dotation financière publique

La contribution de l'Etat ne peut excéder 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. L'objectif est d'éviter que les partis politiques soient trop dépendants à l'égard des dotations publiques et d'assurer que les partis continuent à recourir à des dotations privées et à nouer des liens avec leur base.

– La réglementation du financement privé

Afin d'éviter tout conflit d'intérêt, les dons en provenance de personnes morales, ne sont pas autorisés. Ainsi, le Luxembourg sera l'un des seuls pays à prévoir une interdiction absolue des dons de sociétés commerciales ou d'associations (voir Tableau 2). Les dons de personnes physiques de nationalité étrangère ne sont par contre ni limités ni interdits et sont soumis au droit commun.

L'article 9 du texte proposé par la Commission spécifie que l'identité des personnes physiques qui ont fait, sous quelque forme que ce soit, des dons aux partis politiques doit être enregistrée par le parti politique bénéficiaire. Il est prévu que l'ensemble des dons reçus, tant au niveau central qu'au niveau local doivent être signalés à la structure centrale du parti politique qui les comptabilise.

Par ailleurs, les partis politiques seront obligés de dresser un relevé des donateurs et des dons annuels supérieurs à deux cent cinquante euros.

La recommandation du Conseil de l'Europe en matière d'enregistrement¹⁶ stipulant qu'en cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité sera ainsi pleinement respectée.

– La comptabilité des partis politiques

La proposition de loi oblige les partis politiques de tenir une comptabilité. Tandis que les structures centrales des partis sont obligées de présenter un bilan et un compte de pertes et profits, les entités régionales, locales et sectorielles sont tenues de présenter annuellement au parti dont elles relèvent un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Dans un souci d'éviter un niveau de centralisation et de bureaucratisation trop important et pour des raisons d'ordre organisationnel, les auteurs de la proposition de loi ont opté pour un „modèle comptable simplifié pour les subdivisions des partis“.

¹⁵ Ingrid van Biezen, op. cit., p. 49.

¹⁶ Article 12 – Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe.

Le modèle comptable optimal serait un bilan consolidé au niveau central du parti politique, regroupant tous les aspects financiers tant de la structure centrale que de ses composantes régionales. Cependant, un tel modèle est difficilement réalisable puisque les sections locales et autres sous-organisations ne disposent habituellement ni des ressources humaines suffisantes, ni des capacités techniques nécessaires pour appliquer des normes comptables professionnelles.

Pour Ingrid van Biezen, „il n’y a pas de solution évidente à ce dilemme. Une option possible serait de soumettre les organisations locales du parti à des normes moins strictes. L’inconvénient, dans ce cas, est que les activités au niveau local de même que les transferts de fonds du parti national aux échelons inférieurs seraient ainsi soustraits à un étroit contrôle public, créant des possibilités de pratiques financières illicites. Une autre option serait de dégager l’organisation nationale du parti de la responsabilité de rassembler des statistiques auprès des organisations locales. L’inconvénient, dans ce cas, est que la charge de collecter les informations concernant une multitude d’organisations locales, souvent peu professionnelles, incombera à l’organisme de réglementation, qui ne sera probablement pas convenablement équipé pour une tâche aussi énorme.“¹⁷

Le modèle proposé par la proposition de loi constitue un compromis. D’une part, la structure centrale est tenue d’établir une comptabilité analytique. D’autre part, le modèle comptable simplifié pour les subdivisions des partis assure une certaine transparence sans enfermer ces dernières dans le carreau des normes comptables professionnelles.

– La publication, vérification et le contrôle des comptes

D’après la proposition de loi, le parti politique doit déposer auprès du Bureau de la Chambre des Députés ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national, un relevé de ses donateurs, ainsi que ses comptes et bilans afin d’être soutenu financièrement par l’Etat.

Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

Les comptes et bilans arrêtés sont transmis pour vérification et contrôle à la Cour des comptes, autorité indépendante chargée généralement de la vérification de l’exécution du budget de l’Etat. Ces règles sont supposées garantir la transparence indispensable à l’exécution des règles financières pour les différents partis.

*

3. POSITION DU GOUVERNEMENT

Le Gouvernement marque son accord avec la proposition de loi qui fait l’objet d’un large consensus entre tous les groupes et sensibilité politiques représentés à la Chambre des Députés et qui suit les règles communes adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe.

*

4. AVIS DU CONSEIL D’ETAT

Dans son avis du 6 novembre 2007, le Conseil d’Etat a rappelé que le financement public des partis politiques peut donner lieu à critique. Selon la Haute Corporation il y a lieu de faire preuve d’une grande prudence en la matière. Il s’agit de trouver dans ce domaine „un juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis, tout en faisant preuve (...) d’une transparence totale“.

L’intervention financière de l’Etat doit se faire suivant des critères objectifs, équitables et raisonnables.

La Haute Corporation se demande notamment si l’interdiction des dons de personnes morales répond aux objectifs visés, à savoir limiter l’influence des dons „intéressés“.

Quant à la comptabilité des partis politiques, le Conseil d’Etat estime que la structure centrale d’un parti politique devrait regrouper dans des comptes et bilans consolidés la comptabilité tant de la structure centrale que de ses composantes régionales.

¹⁷ Ingrid van Biezen, op. cit., p. 65.

En ce qui concerne le plafonnement de la dotation financière publique, le Conseil d'Etat s'exprime en faveur de la législation allemande, d'après laquelle la participation de l'Etat ne peut pas dépasser la somme des moyens propres du parti. D'après la Haute Corporation on devrait prendre en compte pour la détermination de ce seuil le parti politique dans son ensemble et non seulement la structure centrale comme l'envisage la proposition de loi.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat propose que les partis politiques doivent déposer leurs statuts, leur relevé des donateurs et dons reçus et leur comptes et bilans non pas auprès du Bureau de la Chambre des Députés, mais auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs stipulant que l'exécution des dispositions revient au Gouvernement.

Dans son avis complémentaire du 11 décembre 2007, le Conseil d'Etat réitère ses observations concernant la comptabilité des partis politiques. Selon la Haute Corporation, „le fait de soumettre seulement leurs structures centrales aux règles comptables et en fixant la dotation en fonction de ces structures ne paraît guère rassurant pour une œuvre législative s'appuyant nécessairement sur la confiance du grand public“.

D'après le Conseil d'Etat, l'amendement rendant facultative la suspension des versements en cas d'inobservation par un parti politique de l'obligation de fournir les pièces requises, est à écarter puisqu'il dénature la sanction prévue et incite à des marchandages.

En ce qui concerne le champ d'application du droit de recours des partis politiques, la Haute Corporation propose de l'étendre „à toutes les décisions administratives prises en application de la loi“.

Pour l'analyse détaillée des avis du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

5. TRAVAUX EN COMMISSION

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a pris note des remarques formulées par la Haute Corporation et se rallie en grande partie à ces propositions. Elle a décidé de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat comme texte de référence. La Commission, toutefois, a retenu certaines dispositions du texte initial en matière de comptabilité des partis politiques.

La commission a procédé à un examen approfondi des textes et a proposé une série d'amendements tendant notamment à renforcer l'accessibilité des données et, partant, la transparence des finances des partis politiques.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle partage les vues des auteurs de la proposition de loi en ce qui concerne la nécessité de régler le financement des partis politiques et d'introduire un financement public partiel des activités de ces partis. Elle rappelle que l'objet des partis ne consiste pas seulement à faire campagne pour les élections, mais à contribuer à la formation de la volonté populaire. Ils doivent assurer une mission de formation et d'éducation qui va au-delà du cercle restreint de leurs adhérents.

Les partis politiques sont l'expression du pluralisme démocratique. Il s'ensuit qu'ils doivent pouvoir disposer des moyens indispensables pour pouvoir exercer convenablement les tâches qui leur incombent en vertu de leur rôle dans le système institutionnel du pays. Leur action doit rester libre et exempte de toute pression extérieure, notamment de nature financière. D'où la nécessité de permettre un financement public d'une partie des activités des partis.

La contrepartie des allocations de fonds publics consiste dans l'interdiction de recevoir des dons émanant d'entreprises, de syndicats ou d'autres groupes de pression. La publication des comptes nationaux des partis et des listes des dons d'une certaine envergure est le corollaire d'un financement régulé. Le contrôle par la Cour des comptes constitue la garantie d'une exécution correcte de la nouvelle loi.

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.

*

6. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Remarque

Il y a lieu de préciser que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a pris le texte tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 novembre 2007 comme texte de référence.

La commission ayant apporté des modifications à ce texte, la numérotation du texte de référence a, partant, été adaptée.

En vue de faciliter la lecture des différents documents parlementaires, notamment la proposition de loi initiale (doc. parl. 5700) en relation avec l'avis du Conseil d'Etat du 6 novembre 2007 (doc. parl. 5700²), l'ancienne numérotation des articles suit, entre parenthèses, l'article actuel du texte de loi proposé.

Les caractères figurant en gras correspondent au texte tel que figurant dans la proposition de loi et repris comme tel dans la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Les caractères figurant en caractères soulignés correspondent à un amendement parlementaire apporté au texte du Conseil d'Etat.

Les caractères figurant en caractères italiques correspondent aux modifications proposées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 11 décembre 2007 et reprises comme telles par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Article 1er (article 1er de la proposition de texte initiale)

La proposition de texte initiale comportait une énumération et une définition des notions de base visées, à savoir:

- le parti politique,
- les composantes d'un parti politique,
- les recettes d'un parti politique,
- les dépenses d'un parti politique,
- le mandataire politique, et
- le don à un parti politique.

Le Conseil d'Etat, dans sa proposition de texte, a suggéré de se limiter à la définition du *parti politique* et des *composantes d'un parti politique*, tout en y apportant des modifications.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé, en ce qui concerne la définition du parti politique, de reprendre la définition ayant figuré dans la proposition de texte initiale, tout en remplaçant le terme „groupe“ par celui d’„association“, pour rester en phase avec celle utilisée par l'article 91 de la loi électorale. La commission évite ainsi d'introduire une nouvelle formulation quant à la définition du parti politique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, fait observer que dans le cadre de la proposition de révision portant création d'un article 32bis de la Constitution (doc. parl. 5673), la commission s'était ralliée à l'avis de la Haute Corporation en ce que les partis politiques sont à considérer comme des associations. Il s'ensuivrait, afin d'assurer une certaine cohérence, de reprendre ce terme.

La commission a repris cette suggestion. Elle tient à préciser que le terme „association“, tel qu'inscrit à l'article 1er, n'équivaut pas au terme juridique „association“ au sens de la loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif. Dans le contexte de l'application du texte de loi proposée ci-après, il désigne de manière générale un groupement de personnes, disposant ou non de la personnalité juridique.

Quant à la définition des composantes d'un parti politique, la commission a fait sienne la proposition de texte du Conseil d'Etat.

Les dispositions concernant les recettes et les dépenses des partis politiques figurent désormais à l'endroit des dispositions consacrées à la comptabilité des partis politiques, à savoir l'article 13.

En ce qui concerne la mention des mandataires politiques, la Haute Corporation a proposé d'en faire abstraction, comme l'énumération des personnes est incomplète, en ce qu'elle ne comprend pas tous les mandataires qui versent des contributions extraordinaires aux partis politiques sur leurs rémunéra-

tions et indemnités. Le maintien de cette disposition aurait pour conséquence de conduire à une inégalité de traitement.

Le don et plus précisément le don autorisé figure désormais à l'endroit de l'article 7.

Il est ainsi proposé de libeller l'article 1er comme suit:

- „**Art. 1er.** Aux fins de l'application de la présente loi, on entend par
- „parti politique“, *l'association un groupe 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, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire 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.“

Article 2 de la proposition de texte initiale

La commission a suivi le Conseil d'Etat dans son argumentation, tant en ce qui concerne l'alinéa 1er que l'alinéa 2 de l'article 2 initial.

L'alinéa 1er prévoyait que tout groupe politique, technique et sensibilité politique représenté à la Chambre des Députés bénéficiait d'une aide financière publique étatique dont le montant était fixé dans le cadre du budget alloué à la Chambre des Députés.

La Haute Corporation s'y opposa formellement sur base de l'article 70 de la Constitution qui réserve à la Chambre des Députés le droit de déterminer ses propres règles de fonctionnement. Toute velléité d'y intervenir par le biais d'une loi est, partant, inconstitutionnelle.

Le dispositif de l'alinéa 2 prévoyait que la dotation financière étatique était destinée à couvrir des dépenses ayant trait aux activités parlementaires et non à couvrir les dépenses produites par les partis politiques dont le groupe politique, technique ou la sensibilité politique relevait. Le Conseil d'Etat observa, à juste titre, qu'il n'est guère possible, au niveau de l'action politique, d'opérer une distinction nette entre l'activité parlementaire et l'activité politique en générale.

L'alinéa 2 est, partant, superflu.

Il y a lieu à préciser que le nouveau système de financement n'affecte d'aucune façon les fonds financiers mis à disposition des groupes politiques, techniques et sensibilités politiques. Les attributions et missions des partis et groupes parlementaires ne doivent pas être confondues. Leurs financements respectifs doivent dès lors également être examinés séparément. Il appartient à la Chambre des Députés seule de fixer les règles de participation aux frais de fonctionnement des groupes parlementaires. La présente loi ne saurait y apporter des modifications.

Article 3 de la proposition de texte initiale

La commission a fait sienne l'observation de la Haute Corporation de supprimer l'article 3 initial, alors qu'il est redondant avec les dispositions de la loi électorale du 18 février 2003 prévoyant le remboursement partiel des frais de campagnes électorales pour les élections législatives et pour le Parlement européen.

Article 2 (articles 4 et 5 de la proposition de texte initiale)

L'article 4 initial prévoyait les conditions devant être remplies dans le chef d'un parti politique pour pouvoir bénéficier de la dotation financière étatique.

L'article 5 initial prévoyait le mode de calcul du montant total à allouer au parti politique ayant satisfait aux conditions de l'article 4 initial, ainsi que les conséquences d'une dissolution ou d'un regroupement de partis politiques bénéficiant d'une allocation financière publique.

Le Conseil d'Etat a proposé de regrouper dans un même article tant les conditions d'éligibilité pour une dotation publique que les modalités de calcul de celle-ci.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a fait sienne la proposition de la Haute Corporation.

Il est proposé de remplacer à l'endroit du 2^{ième} tiret de l'alinéa 1^{er} les termes „deux points de pour cent“ par les termes „deux pour cent“. La commission précise qu'il s'agit du taux de pourcentage obtenu et calculé sur une base de cent unités. Ledit taux constitue la base d'appréciation et de calcul des points de pourcentage supplémentaires obtenus et en fonction desquels des montants supplémentaires sont alloués à un parti politique.

La commission propose encore de reprendre le seuil tel que défini à l'article 12 de la proposition de loi initiale en tant qu'alinéa 4 de l'article 2. Elle est d'avis que le maximum légal des aides publiques, fixé à 75 pour cent par rapport aux recettes globales de la structure centrale d'un parti politique, ne revient pas à une dépendance exagérée et préjudiciable par rapport à l'engagement financier étatique.

La suggestion du Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, de remplacer, pour des raisons tenant à la légistique formelle, le signe „%“ par celui de „pour cent“ est reprise par la commission.

La jurisprudence allemande en matière de financement public des partis ne saurait s'appliquer au Luxembourg, alors que le cadre légal n'est pas identique. Contrairement à la législation proposée pour le Luxembourg, le système allemand continue d'admettre les dons émanant de personnes morales ou d'associations.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 2 comme suit:

„**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 modifiée 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~~ **ne peut excéder 75% pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.**

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.“

Article 3 (article 5 de la proposition de texte initiale)

La commission a repris la proposition de texte du Conseil d'Etat, alors que d'après la loi électorale, il appartient au Président du bureau principal de la circonscription électorale de proclamer les résultats électoraux.

La commission rappelle que la proposition de loi No 5700 vise exclusivement le parti politique en tant qu'organisation au sens premier du terme. Il s'ensuit que l'hypothèse de la dissolution du parti politique et les conséquences en découlant sur le plan de la dotation financière publique doivent être appréhendées et appréciées exclusivement sous ce point de vue. Le nombre des députés du parti politique ne peut, partant, avoir une incidence sur la dotation allouée à ce parti.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 3 comme suit:

„**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~~ dissolution.

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."

Article 4 (article 6 de la proposition de texte initiale)

L'article, sous sa version initiale, subordonnait l'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public aux seules dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts des partis. De même, la proposition de texte proposait une énumération des dépenses les plus usuelles des partis politiques, sans pour autant être exhaustive.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 novembre 2007, qualifia cette disposition, au regard de certaines dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques qu'il proposa (articles 10 et 11 de sa proposition de texte), de superfétatoire.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime utile, dans un but de transparence et de crédibilité, de prescrire l'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public aux dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts du parti politique.

La commission propose en conséquence de reprendre l'article 6, alinéa 1er initial de la proposition de loi, tout en y ajoutant un renvoi à l'article 13, alinéa 2 nouveau, en tant qu'article 4 nouveau par rapport à la proposition de texte du Conseil d'Etat.

L'article 4 nouveau se lit comme suit:

„Art. 4. Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans les statuts.“

Article 7 de la proposition de texte initiale

Initialement, il était prévu que les crédits nécessaires au financement public soient inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat a qualifié la disposition de contraire à la règle budgétaire de la spécialité. Le financement public partiel des partis politiques différant du financement de l'activité parlementaire, il est indiqué d'éviter une confusion avec les crédits servant au fonctionnement de la Chambre des Députés.

La Haute Corporation a, partant, proposé d'abandonner la disposition, proposition que la commission a suivie.

Article 5 (article 8 de la proposition de texte initiale; article 4 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Cet article n'a pas, sauf un redressement d'ordre rédactionnel, donné lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Il est prévu que le paiement des allocations financières publiques se fasse par tranches mensuelles.

La commission entend préciser le bout de phrase „sur base des données disponibles le premier jour du mois“ à l'endroit de l'alinéa 2. Tout parti politique bénéficiaire de la dotation publique a l'obligation de communiquer, conformément aux modalités prescrites par l'article 5, tout changement au niveau des dirigeants et toute modification de statuts dans le mois aux fins de pouvoir continuer à bénéficier de l'aide financière étatique.

L'article 5 nouveau est libellé comme suit:

„Art. 5. 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."

Article 6 (articles 9 et 11 de la proposition de texte initiale; article 5 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Sous sa version initiale, l'article 9 imposait aux partis politiques aspirant à bénéficier du financement public de devoir déposer leurs statuts, ainsi que la liste des dirigeants auprès du Président de la Chambre des Députés. De même, toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants devaient être notifiés au Président du Parlement. Il était prévu que ces documents puissent être consultés par toute personne tant auprès du Greffe que sur le site Internet de la Chambre des Députés.

L'article 11 de la proposition de loi initiale prescrivait que le parti politique (i) devait déclarer ses sources de financement en fournissant une liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur excédant le montant de 250 euros, (ii) tenir une comptabilité selon les modalités prescrites au chapitre V „De la comptabilité des partis politiques“ initial et (iii) d'engager 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 6 novembre 2007, s'opposa formellement au libellé proposé et suggéra de confier l'application de la loi au Premier Ministre, Ministre d'Etat. La Haute Corporation a proposé de réunir les articles 9 et 11 initiaux dans un seul article.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle s'est ralliée à ce point de vue mais, étant d'avis qu'il faut garantir la transparence maximale vis-à-vis des citoyens, a proposé de prévoir qu'une copie des pièces déposées par les partis politiques auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat doit être communiquée au Président de la Chambre des Députés. Cette dernière, en tant que pouvoir constitué représentant les citoyens, organise et assure la consultation de ces données auprès de son Greffe à tout citoyen et les publie sur son site Internet.

Cette précision s'impose alors qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune législation réglant d'une façon générale l'accès public aux informations détenues par l'administration.

La commission propose en conséquence de libeller l'article 6 nouveau comme suit:

„**Art. 6.** 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 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise à la Présidence de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

Article 7 (article 22 de la proposition de texte initiale; article 6 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Initialement, le Bureau de la Chambre des Députés était investi de la mission de contrôler et de vérifier le respect des règles à la base du financement des partis politiques et plus particulièrement celles ayant trait à la déclaration des données. En cas de violation dûment constatée, le Bureau de la Chambre des Députés pouvait décider de la suspension des aides financières publiques jusqu'à la régularisation. L'absence de déclaration ou la déclaration fautive tant des sources de financement que des données relatives à la liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur au-delà de 250 euros, dûment constatée par le Bureau de la Chambre des Députés, entraîne la suspension des aides financières publiques et la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double de la somme en cause. De même, la fausse déclaration peut faire l'objet de poursuites pénales.

Comme l'article 11 de la proposition de texte initial, devenu l'article 5 du texte de loi proposé, contenait l'obligation d'employer 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études, il était prévu que le non-respect de cette disposition entraînerait une réduction de 20% de l'allocation étatique pour l'année suivante.

Le Conseil d'Etat a proposé de reprendre le volet des sanctions pouvant être prononcées à l'encontre d'un parti politique ne respectant pas les prescriptions requises pour obtenir un financement public dans le chapitre II „Financement public des partis politiques“, immédiatement après l'article 6 qui énumère les documents et pièces devant être déposés par le parti politique qui désire bénéficier de la dotation étatique.

Or, la Haute Corporation, contrairement au texte proposé initialement, a suggéré de prévoir la sanction de la suspension des versements jusqu'à régularisation non à titre facultatif, mais devant être prononcée obligatoirement.

De même, un droit de recours en annulation devant les juridictions de l'ordre administratif a été reconnu expressis verbis aux partis politiques qui se voient infliger une des sanctions prescrites à l'article sous rubrique.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, tout en reprenant la formulation telle que proposée par le Conseil d'Etat, avait proposé de prévoir que la sanction de la suspension des versements étatiques ne doit pas être prononcée obligatoirement, mais constitue une mesure facultative. En effet, il pourrait s'avérer que la suppression des versements aurait un effet disproportionné par rapport à la gestion du manquement constaté.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat fait observer qu'en rendant facultative la suspension des versements en cas d'inobservation par un parti politique de l'obligation de fournir les pièces requises, l'amendement dénature la sanction prévue et incite à des marchandages. Il insiste à ce que sa proposition de texte soit maintenue.

La commission a décidé de suivre le Conseil d'Etat dans sa recommandation. Elle tient cependant à préciser que l'administration compétente, avant de prononcer la sanction à l'encontre du parti politique défaillant, serait bien avisée d'en informer le parti politique concerné afin que celui-ci ait la possibilité de régulariser sa situation à bref délai imparti.

La Haute Corporation est encore d'avis qu'il y aurait lieu d'étendre le champ d'application du droit de recours des partis politiques à toutes les décisions administratives prises en application de la loi.

Le Conseil d'Etat propose (i) de supprimer l'alinéa 3 de l'article 7 et (ii) d'insérer sous un nouveau chapitre intitulé „Chapitre V – Droit de recours des partis politiques“ un article 18 nouveau libellé comme suit:

„Chapitre V – Droit de recours des partis politiques

Art. 18. Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“

La commission a repris la proposition de texte telle que suggérée par le Conseil d'Etat. Dans un Etat de droit, toute partie intéressée doit pouvoir contester les décisions administratives qui la concernent. En l'occurrence, il existe de bonnes raisons de lever l'incapacité d'ester en justice qui frappe d'ordinaire les associations de fait.

Il s'ensuit que les articles 18 et 19 sont à renuméroter en articles 19 et 20 nouveaux.

L'article 7 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 7.** 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 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, 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.“

Article 8 (articles 13 et 14 de la proposition de texte initiale; article 7 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Seules les personnes physiques sont autorisées à faire des dons à des partis politiques. Ainsi, les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis.

Le Conseil d'Etat a proposé de regrouper les articles 13 et 14 initiaux en un seul article. Il a adapté l'article (i) en donnant une définition de ce qu'il y a lieu d'entendre par don à un parti politique et à

ses composantes et (ii) en assimilant aux personnes morales les associations et groupements de fait. Le texte, tel que proposé par la Haute Corporation, a encore repris le dernier alinéa de l'article 15 de la proposition de texte initiale en ce que les dons anonymes sont interdits.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris ce texte. La définition du cercle des donateurs exclus correspond mieux aux objectifs de la proposition de loi que celle initialement proposée.

L'article 8 nouveau se lit comme suit:

„Art. 8. 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.“

Article 9 (article 15 de la proposition de texte initiale; article 8 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

L'identité des personnes physiques qui font des dons aux partis politiques et à leurs composantes est enregistrée par le bénéficiaire.

Les partis politiques doivent dresser une liste reprenant les dons dont le montant est supérieur à 250 euros et qui est déposée chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat. Initialement, le dépôt devait se faire auprès du Président de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat, ayant insisté pour que le Premier Ministre, Ministre d'Etat, soit chargé de l'application de la loi future (cf. article 5), a adapté l'article d'un point de vue technique en prévoyant que le dépôt de la liste précitée doit se faire auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

De même, la Haute Corporation a suggéré de prévoir que toute composante d'un parti politique doit déclarer à l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis et ce nonobstant son autonomie statutaire.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle reprend ce texte, tout en ajoutant, à l'instar de l'article 6, qu'une copie de cette liste doit être déposée en même temps par le parti politique auprès du Président de la Chambre des Députés.

La commission propose de libeller l'article 9 nouveau comme suit:

„Art. 9. 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, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.“

Article 10 (articles 16 de la proposition de texte initiale; article 9 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Les versements que les mandataires politiques font personnellement sur base de leur rémunération à leur parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons. Dans sa version initiale, l'article prévoyait que ces versements ne seraient pas limités.

Le Conseil d'Etat reprend ce texte, moyennant quelques adaptations d'ordre technique en supprimant le terme „politique“, de sorte que le cercle des mandataires visés s'étend et en ajoutant, à côté de la rémunération, les indemnités.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime important d'exclure la possibilité que des dons puissent transiter par l'intermédiaire de la part de l'indemnité perçue que les

mandataires politiques reversent au parti politique qu'ils représentent. En supprimant le bout de phrase „*et ne sont pas limités*“, il est assuré que la quotité de ladite indemnité continuée au parti ne peut en aucun cas excéder l'indemnité elle-même. Normalement, ces versements aux partis se font d'après les règles internes des différents partis.

L'article 10 nouveau sera libellé comme suit:

„Art. 10. 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“

Articles 11 et 12 (articles 17 et 18 de la proposition de texte initiale; article 10 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

L'article 17 impose à chaque structure centrale d'un parti politique de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la caisse, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

Nonobstant son autonomie statutaire, toute composante d'un parti doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

L'article 18 oblige la structure centrale d'un parti politique d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er 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, ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans les mois qui suivent leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

Le Conseil d'Etat a proposé de réaménager les dispositions relatives à la comptabilité des partis politiques. Il a suggéré de prévoir que toute composante d'un parti politique est tenue de présenter annuellement au parti politique le compte couvrant l'ensemble de ses recettes et dépenses pour l'exercice comptable passé, dûment contrôlé par les réviseurs de caisse et approuvé par l'organe statutaire compétent.

Un compte consolidé devait être établi par l'organe dirigeant au niveau national avant le 1er juillet.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a amendé le texte proposé par la Haute Corporation en proposant de reprendre les articles 17 et 18 de la proposition de loi initiale en tant qu'articles 11 et 12 et de supprimer l'article 10 tel que proposé par le Conseil d'Etat. La commission donne à considérer que la mise en œuvre pratique du texte tel que réaménagé par le Conseil d'Etat n'est guère réalisable, notamment pour les grands partis politiques disposant de multiples sections et sous-organisations. Elle favorise, partant, le maintien de la référence à la structure centrale du parti politique.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, propose, à l'endroit de l'alinéa 2 de l'article 11, de remplacer les termes „caisse“ par ceux de „situation financière“ et celui de „réviseurs de caisse“ par „commissaires aux comptes“.

La commission a décidé de faire siennes ces modifications proposées. Il échet de noter que l'inscription du terme „commissaire aux comptes“ n'équivaut pas à l'obligation dans le chef des partis politiques de devoir recourir à un professionnel. En d'autres termes, la commission n'entend pas mettre fin à la pratique de faire appel à des membres, ne disposant pas nécessairement d'une qualification professionnelle en la matière pour contrôler la tenue des comptes des sous-organisations des partis politiques.

Il est ainsi proposé de libeller les articles 11 et 12 comme suit:

„Art. 11. Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la *caisse situation financière*, validé par l'assemblée générale

rale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des *réviseurs de caisse commissaires aux comptes.*

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

„Art. 12. La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er 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 ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

Article 13 (article 11 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat a proposé d'indiquer avec précision le contenu du compte des recettes et du compte des dépenses. Il a suggéré qu'un règlement grand-ducal fixe un plan comptable uniforme, précise la forme des comptes et bilans et détermine les modalités de la tenue de la comptabilité.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris dans son intégralité le texte tel que proposé par la Haute Corporation.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire, fait observer que selon les auteurs de la proposition de loi, la notion de recettes globales, telle qu'inscrite à l'endroit de l'article 2, alinéa 3, comme englobant tant les ressources propres que les dotations étatiques. La Haute Corporation propose partant de supprimer l'alinéa 2 de l'article 13, comme la dotation publique n'est pas faite exclusivement en raison des ressources propres du parti politique.

La commission a fait sienne la suggestion du Conseil d'Etat.

L'article 13 est libellé comme suit:

„**Art. 13.** 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.

Article 14 (article 12 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

En raison de la suppression de l'article 10 telle que proposée par le Conseil d'Etat et de l'insertion de l'article 11 nouveau et de l'article 12 nouveau, il y a lieu d'adapter les références et le texte de l'article 14. La Cour des comptes, organisme indépendant, est appelée à vérifier et à contrôler les comptes arrêtés par les partis politiques. La transmission des pièces comptables à la Cour des comptes doit, selon l'article 11 du Règlement de la Cour des comptes, passer par l'intermédiaire du Président de la Chambre des Députés.

Il y a lieu de respecter le fait que la Cour des comptes dépend de la Chambre des Députés et que les relations avec le Gouvernement ne se font que par le biais du Parlement.

La commission propose, partant, de rédiger l'article 14 nouveau comme suit:

„Art. 14. Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.“

Article 15 (article 19 de la proposition de texte initiale; article 13 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

L'article prescrit l'obligation dans le chef des partis politiques bénéficiaires de la dotation étatique de devoir communiquer, à la première demande de la Cour des comptes, tout document ou toute information généralement quelconque à la Cour des comptes. Il est impératif que celle-ci puisse, dans le cadre de l'accomplissement de sa mission en matière de financement des partis politiques, compter sur l'appui inconditionnel des partis politiques concernés.

Le Conseil d'Etat a proposé de réaménager la formulation de l'article, en ce que les partis politiques visés doivent communiquer à la Cour des comptes tout document et information jugés nécessaires par celle-ci à l'accomplissement de sa mission dévolue.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris dans son intégralité le texte proposé par le Conseil d'Etat.

L'article 15 nouveau se lit comme suit:

„Art. 15. 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.“

Article 16 (article 20 de la proposition de texte initiale; article 14 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

La Cour des comptes dispose de 6 mois, à savoir du 1er juillet jusqu'au 31 décembre de chaque année pour mener à bien sa mission.

Dans sa version initiale, l'article prévoyait que la Cour des comptes adresse ses observations éventuelles au Président du Parlement qui, pour sa part, en informe tant les membres du Bureau de la Chambre des Députés, que les présidents des partis politiques bénéficiaires de l'aide étatique.

Le Conseil d'Etat a proposé, conformément à sa proposition de confier l'application de la loi future au Premier Ministre, Ministre d'Etat, que les observations éventuelles de la Cour des comptes soient aussi adressées au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle estime utile de préciser les critères en fonction desquels la Cour des comptes est appelée à exercer sa mission de vérification et de contrôle des comptes des partis politiques et a amendé l'article.

Les modalités de la procédure de communication des observations et du rapport de la Cour des comptes ont été clarifiées. Les réponses subséquentes fournies par les partis politiques, en vertu du principe du contradictoire, font partie intégrante du dossier qui est transmis au Président de la Chambre des Députés. Ce dernier communique ensuite ledit dossier au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Afin de garantir une transparence absolue, l'ensemble de ces pièces peut être consulté librement auprès du Greffe de la Chambre des Députés et est publié sur le site Internet du Parlement.

Il est ainsi proposé de libeller l'article 16 nouveau comme suit:

„Art. 16. La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des

partis politiques concernés, 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~~. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. **Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.**

Article 17 (article 21 de la proposition de texte initiale; article 15 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

La transparence absolue étant un des principes inhérents à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques, la publication des comptes des partis politiques bénéficiaires de l'aide étatique s'impose. Aux fins d'assurer une divulgation aussi large que possible, il est prévu de publier les comptes chaque année au Mémorial B, ainsi que sur le site Internet de la Chambre des Députés.

Le Conseil d'Etat a reformulé, eu égard au réaménagement des dispositions traitant de la comptabilité des partis politiques qu'il a proposé, le texte de l'article. Il importe de préciser que la publication des comptes et bilans des partis politiques sur le site Internet, malgré qu'elle ne figure plus dans l'article, est prévue comme telle par l'article 5.

L'article 17 est libellé comme suit:

„Art. 17. Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.“

Article 22 de la proposition de loi initiale

Il échet de noter que les sanctions pouvant être prononcées à l'égard du parti politique bénéficiaire de la dotation étatique et qui n'observe pas une prescription requise pour obtenir un financement public, ont été reprises à l'endroit du chapitre II „Financement public des partis politiques“ et plus précisément à l'article 7.

Article 18 nouveau (article 23 de la proposition de loi initiale)

La Haute Corporation, dans son avis complémentaire, est d'avis qu'il y aurait lieu d'étendre le champ d'application du droit de recours des partis politiques à toutes les décisions administratives prises en application de la loi et de le prévoir expressis verbis dans le texte de loi future.

Le Conseil d'Etat suggère, tout en proposant de supprimer l'alinéa 3 de l'article 7, d'insérer sous un nouveau chapitre intitulé „Chapitre V – Droit de recours des partis politiques“ un article 18 nouveau libellé comme suit:

„Chapitre V – Droit de recours des partis politiques

Art. 18. Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.“

La commission a repris la proposition de texte telle que suggérée par le Conseil d'Etat.

Il s'ensuit que les articles 18 et 19 deviennent les articles 19 et 20 nouveaux.

Article 24 de la proposition de loi initiale

Le Conseil d'Etat a proposé de supprimer l'article 24 de la proposition de loi initiale prévoyant des dispositions pénales spécifiques, à savoir des sanctions pénales à l'égard des personnes qui auraient accepté des dons en contravention à la loi, 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 contiennent 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.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a fait sienne la suggestion de la Haute Corporation.

Article 19 (article 25 de la proposition de texte initiale; article 16 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

Il s'agit en l'occurrence, d'un point de vue technique légistique, d'une disposition transitoire classique qui prévoit que (i) les statuts et (ii) la liste des dirigeants au niveau central du parti politique

désireux de bénéficier de l'aide étatique doivent être déposés auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

Le texte initial prévoyait que le dépôt devait se faire auprès du Président de la Chambre des Députés.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a repris le texte adapté suggéré par le Conseil d'Etat.

L'article 19 nouveau se lit comme suit:

„**Art. 19.** 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.“

Article 20 (article 26 de la proposition de texte initiale; article 17 de la proposition de texte du Conseil d'Etat)

La commission propose d'indiquer une date d'entrée précise de mise en vigueur de la loi dans le corps même de la loi. Afin d'éviter une mise en application tardive, il a été opté pour le 1er janvier 2008.

La commission propose de libeller l'article 20 nouveau comme suit:

„**Art. 20.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008 de l'année suivant sa publication au Mémorial.“

*

En considération des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose à l'unanimité à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi 5700 dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE LOI

portant réglementation du financement des partis politiques

Chapitre Ier – 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, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire 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 pour cent du total des suffrages tant dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale que dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes,

ont droit, en dehors de la dotation leur allouée en application du chapitre IX de la loi électorale modifiée du 18 février 2003, à une dotation annuelle à charge du budget de l'Etat, déterminée comme suit:

1. un montant forfaitaire de 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 excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.

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, le versement de la dotation est arrêté à partir du premier jour du mois suivant la dissolution.

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. Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses telles que définies à l'article 13, alinéa 2 de la présente loi et directement liées aux objectifs définis dans les statuts.

Art. 5. 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. 6. 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 9;
3. ses comptes et bilans conformément à l'article 14.

Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

Art. 7. 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 15.

Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3, entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés.

Chapitre III – Dons aux partis politiques

Art. 8. 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. 9. 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, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément à l'article 6.

Art. 10. 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.

Chapitre IV – Comptabilité des partis politiques

Art. 11. Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive.

Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la situation financière, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des commissaires aux comptes.

Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle.

Art. 12. La structure centrale du parti politique est tenue d'arrêter chaque année, avant le 1er juillet, ses comptes pour l'exercice comptable passé. L'exercice comptable court du 1er 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, ainsi que la liste des donateurs sont alors transmis à la Cour des comptes pour vérification et contrôle, endéans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique.

Art. 13. 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.

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. 14. Les comptes et bilans arrêtés conformément aux articles 11, 12 et 13 sont déposés dans le mois qui suit leur arrêt par l'instance compétente du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, et auprès du Président de la Chambre des Députés qui les transmet ensemble avec le relevé des donateurs à la Cour des comptes pour vérification et contrôle.

Art. 15. 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. 16. La Cour des comptes adresse jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations, son rapport sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la présente loi, accompagnés le cas échéant des réponses des partis politiques concernés, au Président de la Chambre des Députés, qui en informe le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques. Le Président de la Chambre des Députés transmet le rapport au Premier Ministre, Ministre d'Etat. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet.

Art. 17. Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

Chapitre V – Droit de recours des partis politiques

Art. 18. Aux fins de l'application de la présente loi, un droit de recours en annulation devant le Tribunal administratif est ouvert aux partis politiques.

Chapitre VI – Dispositions transitoires et finales

Art. 19. 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. 20. La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2008.

Luxembourg, le 13 décembre 2007

Le Rapporteur,
Alex BODRY

Le Président,
Paul-Henri MEYERS

