

**N° 5700<sup>6</sup>****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 FLESCHE, 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 délégué 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<sup>ième</sup> 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“.<sup>1</sup>

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

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>.

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 communes<sup>3</sup> 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 1<sup>4</sup>: 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“. <sup>5</sup>

- 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“<sup>6</sup>.

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.

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

<sup>6</sup> 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.“<sup>7</sup>

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 2<sup>8</sup>: Fréquence des différentes formes de corruption politique

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

<sup>7</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 21

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

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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>Divulgarion 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 3<sup>12</sup> 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.“<sup>13</sup>

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'évaluation<sup>14</sup> 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“.<sup>15</sup>

– 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'enregistrement<sup>16</sup> 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“.

<sup>15</sup> Ingrid van Biezen, op. cit., p. 49.

<sup>16</sup> 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.“<sup>17</sup>

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.

<sup>17</sup> 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. 5700<sup>2</sup>), 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<sup>ième</sup> tiret de l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 sienne 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

