

## N° 5700

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

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

\* \* \*

*Dépôt: (Monsieur François Bausch en son nom propre et au nom de Monsieur Marco Schank, Monsieur Alex Bodry, Monsieur Claude Meisch et Monsieur Robert Mehlen) et transmission à la Conférence des Présidents (13.3.2007)*

*Déclaration de recevabilité et transmission au Conseil d'Etat et au Gouvernement (14.3.2007)*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs .....	1
2) Texte de la proposition de loi .....	7
3) Commentaire des articles .....	11

\*

**EXPOSE DES MOTIFS****VOULOIR PRESERVER LA CONFIANCE DES CITOYENS  
DANS LA CHOSE POLITIQUE**

Depuis l'avènement du suffrage universel en 1919, les partis politiques ont singulièrement façonné la démocratie. Ils ne jouent non seulement 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. Ils s'acquittent de la mission importante d'asseoir l'information, la formation et le débat politiques.

Jusqu'à ce jour la Constitution ne les reconnaissait pas. De surcroît, leur financement pouvait être caractérisé de précaire. Entre-temps la proposition de loi No 5673 suggère l'inscription des partis politiques dans la Constitution luxembourgeoise.

Comme les partis politiques exercent une fonction essentielle dans nos démocraties contemporaines, un subventionnement étatique, dans le cadre de règles prédéfinies, semble ainsi adéquat et juste.

Dans beaucoup de pays la législation sur le financement de la vie politique en général et des partis politiques en particulier est née d'une nécessité absolue suite à des scandales ayant pour la plupart donné lieu à des enquêtes judiciaires qui ont souvent relevé un lien entre financement illicite des partis politiques et corruption.

Ceci n'a évidemment pas favorisé la crédibilité des partis et de la classe politique dans l'opinion publique.

Au Luxembourg, il existe une volonté commune du monde politique de légiférer en la matière en vue d'assurer:

- une transparence absolue du financement des partis politiques;

- une égalité de chances et de droits des formations politiques;
- l'indépendance des partis politiques;
- l'absence de tout conflit d'intérêt.

\*

### **LA REGLEMENTATION DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EST TRÈS VARIÉE D'UN ETAT A L'AUTRE**

Yves-Marie Doublet relève dans son livre „Le financement de la vie politique“ apparu dans la collection „Que sais-je“ (No 2550/2ème édition mise à jour: 1997) que la réglementation y relative s'inscrit dans un cadre institutionnel très varié:

„Elle résulte parfois de dispositions constitutionnelles précises (Allemagne, Grèce, Portugal).

Dans d'autres cas (Espagne, France, Hongrie, Italie), elle tire sa légitimité de la seule reconnaissance constitutionnelle des partis. Cependant celle-ci n'est pas toujours nécessaire pour justifier l'introduction d'un droit du financement des formations politiques car des lois ordinaires peuvent être directement applicables (Québec, Suède). De plus, une législation sur le financement des partis peut être en vigueur alors même que ces derniers n'ont pas la personnalité morale (Grèce). (...)

(...) A l'exception du cas britannique, dans les démocraties occidentales, la réglementation du financement de la vie politique, qu'elle porte sur les partis ou les candidats, est du ressort dans chaque Etat d'une loi puisant souvent sa source dans la Constitution. Ces règles font l'objet de textes spécifiques (Espagne, Hongrie, Italie), sont intégrées dans la législation sur les partis (en Pologne, „Parteiengesetz“ en Allemagne fédérale et en Autriche), dans le Code électoral (en France, pour la partie ayant trait aux campagnes électorales) ou la loi électorale (Etats-Unis, Québec). En Europe de l'Ouest, seuls Chypre, le Luxembourg, le Royaume-Uni et la Suisse ne possèdent pas de législation sur le financement des partis politiques.

Mais on ne saurait ignorer la contribution parfois déterminante de la jurisprudence constitutionnelle à l'édification de cette réglementation, comme le montrent les exemples de l'Allemagne fédérale, des Etats-Unis et de la France.“

Il ressort des extraits de la publication prémentionnée de 1997 que le Luxembourg se doit de rattraper un certain retard en la matière et de combler une lacune législative. Un premier pas a été franchi en 1999.

\*

### **LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – UNE PREOCCUPATION DU CONSEIL DE L'EUROPE**

Depuis le milieu des années 90 du XXème siècle le Conseil de l'Europe s'est engagé dans la lutte contre la corruption en général et plus particulièrement dans le domaine du financement des partis politiques.

Au sein du Conseil de l'Europe une série de conférences, de travaux en atelier et en commission convergent vers l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 835ème réunion des Délégués des Ministres le 8 avril 2003 de la Recommandation Rec. (2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Ces lignes directrices, d'ailleurs reprises dans une publication d'Ingrid van Biezen de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni) et éditée par le Conseil de l'Europe ont servi de base à la présente proposition de loi et se présentent comme suit:

„Les règles applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants: équilibre raisonnable entre financements publics et privés, critères équitables de répartition des contributions de l'Etat aux partis, règles strictes régissant les dons privés, plafonnement des dépenses des partis liées aux campagnes électorales, totale transparence des comptes, établissement d'un organisme indépendant de vérification des comptes et sanctions significatives à l'encontre des partis et des candidats qui violent les règles.“

\*

## L'EVOLUTION DE LA SITUATION AU LUXEMBOURG

Un premier pas dans la direction d'une réglementation du financement de la vie politique fut franchi par la mise en vigueur de la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen qui base sur une proposition de loi de Monsieur le Député Jean Asselborn (No 4424), déposée à la Chambre des Députés en date du 1er avril 1998.

Le 16 janvier 1998 Monsieur le Député Robert Mehlen avait déposé à la Chambre une proposition de loi portant réglementation du financement des partis et des campagnes électorales (No 4401).

Si les deux textes poursuivaient une même finalité à savoir procurer des fonds étatiques aux partis politiques ils se distinguaient sur deux points. La proposition Mehlen voulait d'une part étendre aux élections communales la participation au coût des campagnes électorales et visait d'autre part une participation de l'Etat aux frais de fonctionnement des partis.

Le Conseil d'Etat qui a été amené à se prononcer sur les deux textes notait à l'époque dans son avis du 10 novembre 1998:

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

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

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

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

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

Suite à des discussions au sein de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur la reconnaissance légale et le financement des partis politiques Monsieur le Député Jean-Paul Rippinger prend l'initiative et dépose en la séance publique du 27 janvier 2004 la proposition de loi No 5283 relative aux partis politiques et portant modification de la loi du 12 décembre 1967 modifiée concernant l'impôt sur le revenu.

La proposition en question se prononce d'une part sur la définition et les missions du parti politique, le statut du parti politique, l'organisation du parti politique, la répartition des mandats électoraux et d'autre part sur le financement du parti politique.

Elle a l'intention de „définir le cadre minimum dans lequel les partis politiques évoluent. Cette loi donne des précisions sur la façon dont ils s'organisent et se financent. Elle précise également les responsabilités du parti politique ainsi que celles de leurs membres.“

„La présente loi fixe des conditions minimales requises afin d'assurer le fonctionnement démocratique du système politique. Il importe de ne pas créer un cadre trop restrictif qui constituerait une

barrière à l'entrée de nouveaux groupements politiques. (...) ce n'est qu'en respectant les dispositions relatives à son statut et à son organisation instituées par la présente loi qu'un parti politique peut bénéficier des fonds publics."

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 version définitive constitue la présente proposition de loi.

\*

### **LES PARTIS POLITIQUES ET LEUR FINANCEMENT DANS LES DEMOCRATIES**

Comme l'a souligné à juste titre le Conseil de l'Europe dans sa recommandation citée ci-dessus „les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens“.

L'article 1er de la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés définit ainsi le parti politique comme suit: „Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par parti politique ou groupement 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.“

Madame Ingrid van Biezen écrit au sujet des partis politiques: „Les partis politiques sont des institutions politiques vitales dans les démocraties contemporaines. Ils sont indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique. Ils exercent diverses fonctions, qui, à des degrés divers, sont toutes essentielles à la démocratie libérale. Ils s'acquittent d'une mission importante en permettant aux individus et aux groupes de s'intégrer dans le système politique, ils mobilisent l'ensemble du public et favorisent les contacts, en particulier lors des élections, et ils contribuent de façon fondamentale à l'expression de l'ensemble des intérêts sociaux. Les partis politiques jouent en outre un grand rôle dans le recrutement des élites politiques en nommant et sélectionnant les candidats à des charges publiques; ils sont indispensables à l'organisation du gouvernement; enfin, ils exercent une fonction importante en prenant des décisions politiques et en les mettant en œuvre dans la pratique politique.“

Ces quelques citations soulignent le rôle primordial que jouent les partis politiques dans nos régimes politiques modernes.

Cependant la démocratie et l'action politique ont également leur coût. Ainsi, pour pouvoir jouer leur rôle les partis nécessitent des ressources financières. Celles-ci servent au paiement des frais de fonctionnement de l'organisation, des salaires du personnel, de la formation politique, des frais liés aux campagnes électorales voire des frais de communication et de publicité de plus en plus importants dans un monde très médiatisé.

Pour subvenir à ces dépenses les cotisations des adhérents et les versements des mandataires ne suffisent pas eux seuls.

Ainsi le recours à d'autres fonds privés voire à des fonds publics s'impose.

\*

### **ASPIRER A UN JUSTE EQUILIBRE ENTRE FINANCEMENT PRIVE ET FINANCEMENT PUBLIC**

Cependant le recours à d'autres moyens de financement ne se fait pas sans problème.

Ingrid van Biezen cerne le problème comme suit:

„Avec les autres sources de financement privées, tels les dons, apparaît le risque que le don d'argent soit lié à des décisions politiques particulières. Le seul soupçon d'abus dans ce domaine peut saper la confiance de la population dans le système politique et ses acteurs, et mettre en danger la démocratie.“

Accroître la part du financement public limite l'influence potentielle des particuliers ou des entreprises privées, mais augmente également la dépendance des partis à l'égard de l'Etat. A trop s'en remettre à l'argent public, les partis politiques risqueraient de perdre de vue les intérêts de ceux qu'ils représentent. En outre, en cas de financement public, il faut veiller à assurer l'égalité des chances, y compris pour les nouveaux mouvements politiques.

La solution idéale réside sans doute dans un savant dosage des différentes sources de revenu, notamment des financements privés et publics. Il faudrait limiter strictement certaines sources ainsi que le montant des dons privés, et subordonner l'allocation des financements de l'Etat à un audit externe des comptes des partis politiques par des organismes agréés. Il faut assurer une totale transparence du financement des partis politiques afin d'éviter toute influence potentiellement peu souhaitable de l'argent sur les partis et la politique.

Quel que soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Les organes de contrôle devraient être composés de personnalités indépendantes et dotés de moyens suffisants (notamment des pouvoirs de perquisition et de matériel financier et technique) pour mener à bien leur mission de surveillance.“

\*

### **LES REGLES A LA BASE DE LA LEGISLATION NATIONALE LUXEMBOURGEOISE**

Alors que la loi du 7 janvier 1999 a concédé le droit au 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, la présente proposition tient à réglementer le financement des activités ordinaires des partis politiques.

Les auteurs se sont référés lors de l'élaboration du texte à la recommandation Rec. (2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, du Conseil de l'Europe, recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres.

Afin de guider les pays dans l'adoption de normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le Conseil de l'Europe avait annexé à ladite recommandation, un certain nombre de règles communes qui correspondent au stade actuel aux standards juridiques à respecter dans les textes de ce genre.

D'entrée le texte de la proposition de loi tient à différencier de façon absolue entre le financement des partis politiques d'une part et le financement des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques d'autre part.

Parmi les sources externes de financement des partis politiques on distingue entre le financement public consistant en une dotation étatique et le financement privé comprenant les dons en provenance des personnes physiques.

Pour pouvoir profiter d'une dotation annuelle de l'Etat un parti politique doit:

- participer de façon active et permanente à la vie politique du pays;
- présenter une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et présenter une liste dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes;
- avoir obtenu 2 points de pour cent du total des suffrages obtenus lors des élections nationales et lors des élections européennes;
- déposer auprès du Président de la Chambre des Députés ses statuts ainsi que la liste des dirigeants au niveau central du parti;
- déclarer ses sources de financement en fournissant une liste précisant les donateurs et les dons de chaque donateur supérieur à 250 euros;
- engager 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique;

- veiller à ce que chaque structure centrale d'un parti politique soit obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive;
- veiller à ce que toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti soit 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;
- publier chaque année ses comptes au Mémorial B.

Toutes ces obligations doivent contribuer à assurer la transparence du financement des partis politiques et font dépendre le soutien étatique du respect de certaines conditions bien déterminées.

Une condition essentielle pour être admis au financement d'un parti est de participer de façon active et permanente à la vie politique. Il ne s'agit donc pas 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. Pour éviter cependant que la vie politique ne soit figée au profit des seuls partis représentés à la Chambre des Députés, il a été retenu qu'un parti ayant obtenu deux points de pour cent au moins des suffrages lors des dernières élections législatives et européennes sans cependant obtenir un mandat peut également être admis au financement des partis.

D'autre part, les auteurs de la présente proposition de loi ont renoncé à vouloir juger l'action des partis politiques. En d'autres termes, il n'est pas apparu nécessaire de juger les partis p.ex. sur base de conventions internationales qui expriment le fondement même de notre vie politique démocratique, comme la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou encore de faire sanctionner les écarts par rapport à ces principes par un recours à la justice. L'expérience historique révèle qu'il est toujours difficile de décider de la légitimité idéologique et politique par un recours aux juridictions alors que c'est le peuple lui-même qui est appelé à trancher. La seule intervention de la justice concernera le respect des règles énoncées par la loi en matière de transparence et de comptabilité.

Cependant, si les partis en tant que tels ne sont pas soumis à des juridictions pour des raisons politiques, la proposition de loi prévoit des conséquences financières dans les cas où des dirigeants et mandataires font l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté ferme supérieure à sept jours pour leurs actions et prises de position politiques, comme p.ex. une condamnation pour des faits racistes ou négationnistes ou l'incitation à la haine.

S'y ajoute que les partis bénéficiaires d'une dotation étatique devront faire état d'une organisation administrative et financière irréprochable. Ainsi doivent-ils déposer leurs statuts et la liste de leurs dirigeants au niveau central auprès de la Présidence de la Chambre des Députés et transmettre à la Cour des Comptes leur bilan, leur compte de pertes et profits ainsi que la liste des donateurs endéans le mois qui suit son arrêt par l'instance compétente. Comme l'exige le Conseil de l'Europe il existe une vérification des comptes par un organisme indépendant.

La fixation du seuil des suffrages à obtenir au niveau national à deux points de pour cent ne devrait pas constituer un frein à l'émergence de nouveaux groupements politiques voulant profiter d'un financement public. Ainsi veut-on maintenir et garantir dans notre démocratie contemporaine les principes du pluralisme et de la participation politique.

En stipulant que le financement à partir du budget de l'Etat ne peut excéder 75 pour cent des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique le projet évite une dépendance totale à l'égard de l'Etat, insiste sur la nécessité d'avoir une assise sociale et tend avant tout à éviter tout conflit d'intérêt. Ceci a poussé les auteurs à interdire en plus les dons anonymes ainsi que les dons en provenance de personnes morales.

Afin de prévenir toute violation des règles relatives au financement des partis politiques la proposition de loi a prévu, comme le suggère par ailleurs le Conseil de l'Europe, des sanctions à l'égard de tous ceux qui ne respecteraient pas les règles fondamentales du financement des partis politiques.

## TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

### Chapitre I – Dispositions générales

**Art. 1er.** Pour l'application de la présente loi il y a lieu d'entendre par

*parti politique:*

un groupe de personnes physiques, doté 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:*

les organismes, associations, groupements et entités régionales ou locales d'un parti politique, à savoir:

- les entités constituées au niveau régional voire des circonscriptions
- les sections locales
- les organisations sectorielles
- les services d'études et de recherche
- les instituts de formation politique

*recettes d'un parti politique:*

- la dotation accordée en vertu de la présente loi
- les dons, donations ou legs
- les contributions des mandataires d'un parti politique
- les cotisations des membres
- les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier
- les recettes provenant de manifestations et de publications
- les contributions versées par les composantes du parti
- les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire

*dépenses d'un parti politique:*

- les frais de fonctionnement
- les publications
- les dotations accordées aux composantes du parti
- les dépenses afférentes à la propagande électorale
- les dépenses afférentes aux bâtiments
- les dépenses diverses
- les cotisations à des organisations et associations internationales

*mandataires politiques:*

les personnes physiques qui sont membres de la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, du Gouvernement luxembourgeois, du Parlement européen ou d'un conseil communal d'une commune luxembourgeoise

*don à un parti politique:*

tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage précis de nature économique et évaluable en numéraire à un parti politique.

## **Chapitre II – Fonds mis à disposition des groupes politiques**

**Art. 2.** Tout groupe politique, tout groupe technique et toute sensibilité politique représentés à la Chambre des Députés bénéficient d'une aide financière publique de l'Etat fixée dans le cadre du budget alloué à la Chambre des Députés.

Cette aide financière est destinée à couvrir des dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peut pas être utilisée pour couvrir des dépenses produites par les partis politiques dont ces groupes relèvent.

## **Chapitre III – Remboursement partiel des frais des campagnes électorales**

**Art. 3.** Tout parti politique engagé dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen peut bénéficier du remboursement partiel des frais des campagnes électorales dans les conditions fixées par la loi.

## **Chapitre IV – Financement des partis politiques**

### *Section I) – Du financement public*

**Art. 4.** Les partis politiques luxembourgeois, qui participent de façon active et permanente à la vie politique du pays, ont droit à une dotation fixée et allouée conformément aux articles suivants.

Pour pouvoir bénéficier de la dotation un parti politique doit avoir présenté une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et avoir présenté une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes.

Le parti doit en outre avoir obtenu au moins deux points de pour cent du total des suffrages obtenus et dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections nationales en moyenne nationale et dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes.

**Art. 5.** La dotation annuelle totale allouée à chaque parti politique qui satisfait aux conditions de la présente loi est composée comme suit :

1. un montant forfaitaire de 100.000 euros; alloué aux partis ayant satisfait aux conditions énoncées à l'article 4;
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.

Les résultats officiels des élections tels qu'énoncés par le Service Information et Presse du Ministère d'Etat serviront de base au calcul de la dotation.

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.

Le simple changement de dénomination d'un parti en cours d'une période législative n'affectera 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 1er jour du mois suivant la démission du dernier mandataire.

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

**Art. 6.** Les fonds des partis politiques provenant du financement public conformément aux dispositions de la présente loi peuvent uniquement être affectés à des dépenses directement liées aux objectifs définis dans les statuts.

Les fonds couvrent notamment les frais de gestion, les frais liés au support technique, aux réunions, aux formations, aux études, à l'information et aux publications.

**Art. 7.** Les crédits alloués aux partis politiques sont inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des Députés.

**Art. 8.** La dotation, telle qu'elle est fixée à l'article 5 est versée mensuellement.

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. 9.** Tout parti politique souhaitant bénéficier d'un financement public doit déposer auprès du Président de la Chambre des Députés les statuts ainsi que la liste des dirigeants au niveau central du parti. Toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants doivent être signalés 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 Web.

**Art. 10.** Au cas où un dirigeant ou un mandataire d'un parti politique bénéficiaire de la dotation étatique prévue à l'article 5 fait l'objet d'une condamnation à une peine privative de liberté ferme supérieure à 7 jours pour ses actions et prises de position politiques, le Bureau de la Chambre des Députés pourra décider de la suppression en entier ou en partie de la dotation financière allouée au parti. Cette sanction est levée dès que le parti se sépare des personnes en cause.

**Art. 11.** Un parti politique qui désire bénéficier du financement public est en plus tenu de:

- déclarer ses sources de financement en fournissant une liste au courant du premier semestre de chaque année précisant les donateurs et les dons de chaque donateur exception faite des dons n'excédant pas le montant annuel de 250 euros;
- tenir une comptabilité selon les règles énoncées ci-après;
- engager 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique.

Le contrôle du respect des dispositions du présent article incombe au Bureau de la Chambre des Députés.

**Art. 12.** Le financement à partir du budget de l'Etat ne peut excéder 75% des recettes globales de la structure centrale d'un parti politique. La charge de la preuve incombe au parti politique concerné.

#### *Section II) – Du financement privé*

**Art. 13.** Seules les personnes physiques peuvent faire des dons à des partis politiques et à leurs composantes.

**Art. 14.** Les dons en provenance d'une personne morale ne sont pas permis.

**Art. 15.** 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 annuellement par les bénéficiaires.

Les partis politiques dressent une liste des dons supérieurs à 250 euros qui est déposée chaque année ensemble avec les comptes du parti auprès du Président de la Chambre des Députés.

Les dons anonymes sont interdits.

**Art. 16.** 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 et ne sont pas limités.

### **Chapitre V – De la comptabilité des partis politiques**

#### *Section I) – De la tenue des comptes*

**Art. 17.** 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, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des réviseurs de caisse.

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

**Art. 18.** 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. 19.** Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, à sa demande, par les partis politiques bénéficiaires des versements.

**Art. 20.** La Cour des Comptes adressera jusqu'au 31 décembre de l'année suivant l'exercice contrôlé ses observations éventuelles au Président de la Chambre des Députés qui en informera le Bureau de la Chambre des Députés et les présidents des partis politiques.

#### *Section II) – De la publication des comptes*

**Art. 21.** Les comptes des partis politiques tels qu'ils sont définis à l'article 18 sont publiés chaque année au Mémorial B et sur le site Web de la Chambre des Députés. Toute personne intéressée a le droit de consulter ces documents ainsi que les rapports détaillés y relatifs de la Cour des Comptes auprès du Greffe de la Chambre des Députés.

#### **Chapitre VI – Du non-respect des règles à la base du financement des partis politiques**

**Art. 22.** Le non-respect de l'obligation de déclaration prévue à l'article 11 ainsi que le non-respect des obligations résultant de la tenue et de la publication des comptes plus particulièrement prévu à l'article 21 ainsi qu'au chapitre V de la présente loi dûment constaté par le Bureau de la Chambre des Députés peut entraîner la suspension des aides financières publiques jusqu'à la régularisation. La décision de suspension incombe au Bureau de la Chambre des Députés.

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. La fausse déclaration peut faire l'objet de poursuites pénales.

Le non-respect de la disposition exigeant l'engagement de 10% de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et à des études en matière politique énoncé à l'article 11 dûment constaté par le Bureau de la Chambre des Députés entraîne une réduction de 20% de l'allocation étatique pour l'année suivante.

**Art. 23.** Les décisions prises par le Bureau de la Chambre des Députés en exécution des dispositions de la présente loi sont susceptibles de recours en annulation devant le tribunal administratif.

**Art. 24.** Est puni d'une amende de 500 euros à 25.000 euros celui qui a accepté un don, directement ou par l'interposition de personnes, dans des conditions contraires aux dispositions de la présente loi.

La confiscation des dons peut être ordonnée par le tribunal.

#### **Chapitre VII – Disposition transitoire**

**Art. 25.** Le dépôt auprès du Président de la Chambre des Députés des statuts et de la liste des dirigeants au niveau central du parti devra se faire dans les trois mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi.

## **Chapitre VIII – Entrée en vigueur**

**Art. 26.** La présente loi entre en vigueur le premier janvier de l'année suivant sa publication au Mémorial, Recueil de Législation.

\*

## **COMMENTAIRE DES ARTICLES**

### **Chapitre I – Dispositions générales**

#### *Article 1er.*

Pour l'application de la présente proposition de loi il convient de clarifier les notions de base de la législation visée.

En ce qui concerne plus particulièrement la définition du don à un parti politique, il y a lieu de relever que les prises de position politiques de la presse d'opinion ainsi que les tribunes y offertes à un parti politique ne sont pas à considérer comme don.

### **Chapitre II – Fonds mis à disposition des groupes politiques**

#### *Article 2.*

L'article 2 entend différencier entre l'aide financière publique mise à disposition des groupes politiques, des groupes techniques et des sensibilités politiques et l'aide financière publique introduite par le présent texte et destinée aux partis politiques.

Charles Debbasch et Yves Daudet écrivent dans leur lexique de termes politiques que le parti politique „regroupe des adhérents, militants ou sympathisants en vue de conquérir le pouvoir ou de participer à son exercice. Il a un rôle actif d'information, d'orientation, de sollicitation (propagande, programme, participation à la formation des opinions, recrutement des militants, presse politique). Il tend à encadrer les électeurs, à former et désigner les candidats aux élections et à contrôler les élus.“

D'après les mêmes auteurs le groupe politique „désigne dans les assemblées parlementaires les élus rassemblés par obédience politique qui se concertent et définissent la position du groupe sur toute question soumise à l'assemblée (discipline de vote)“. En fait ce sont des sortes de porte-parole des partis politiques au sein d'un Parlement.

Au Luxembourg le règlement de la Chambre des Députés impose un nombre minimum de cinq membres pour la constitution d'un groupe politique voire d'un groupe technique. La sensibilité politique peut être définie comme rassemblant par obédience les élus qui ne remplissent pas les conditions pour former un groupe.

L'aide financière consentie aux groupes et sensibilités politiques ne devra servir qu'à couvrir les dépenses ayant trait à l'organisation des travaux parlementaires desquels ils doivent s'acquitter dans le cadre de leur mandat législatif.

Elle ne peut en aucun cas être utilisée pour couvrir des dépenses produites par les partis politiques desquels ces groupes relèvent.

### **Chapitre III – Remboursement partiel des frais des campagnes électorales**

#### *Article 3.*

Cet article a été introduit dans le souci d'une meilleure lisibilité, rendant le lecteur attentif à l'existence d'un texte législatif traitant du remboursement partiel des frais des campagnes électorales.

Etant donné que la loi du 7 janvier 1999 fut récemment reprise au chapitre IX de la loi électorale du 18 février 2003, les auteurs ont pris la décision de ne point transférer ladite législation une nouvelle fois dans le présent texte.

Les dispositions des chapitres II et III ont comme finalité de renseigner le lecteur sur les différents soutiens financiers de l'Etat par rapport aux partis politiques et leurs entités correspondantes à la Chambre des Députés.

## **Chapitre IV – Financement des partis politiques**

### *Section I) – Du financement public*

Le chapitre IV fixe les règles tant du financement public que du financement privé des partis politiques.

#### *Article 4.*

L'octroi de la dotation étatique est soumis à différentes conditions à remplir par un parti politique.

Ainsi doit-il participer de façon active et permanente à la vie politique du pays, c'est-à-dire qu'il ne suffit pas qu'il se manifeste uniquement lors des campagnes électorales voire qu'il organise quelques sorties politiques sporadiques bien déterminées. Le parti doit de façon continue participer activement à la vie politique du pays.

Pour assurer qu'un parti politique qui entend bénéficier d'une aide financière publique dispose d'une assise suffisante dans la société il est exigé qu'il présente une liste complète dans les quatre circonscriptions électorales lors des élections législatives et présente une liste complète dans la circonscription nationale unique lors des élections européennes et qu'il obtienne au moins deux points de pour cent du total des suffrages et dans les quatre circonscriptions électorales pour les élections législatives en moyenne nationale, et dans la circonscription nationale unique pour les élections européennes.

S'il n'est pas difficile de constater les pourcentages obtenus lors des élections européennes, il convient de clarifier la méthode utilisée pour arriver aux pourcentages obtenus par les partis représentés dans les quatre circonscriptions des élections législatives. La façon classique consiste à faire la somme des voix obtenues pour chaque parti dans les quatre circonscriptions et à calculer les pourcentages de chaque parti par rapport à ce total. C'est cette approche qui est la plus fréquemment utilisée puisque c'est celle dite des unités électorales consistant à calculer pour chaque circonscription des unités obtenues par la division du nombre total de voix par celui de voix possibles pour chaque électeur.

#### *Article 5.*

La dotation annuelle totale est constituée d'un montant forfaitaire de 100.000 euros pour tous ceux qui ont satisfait aux conditions prévues à l'article 4, augmenté de 11.500 euros pour chaque point de pour cent des suffrages supplémentaires recueilli lors des élections législatives ou européennes.

Ainsi, comme les frais de fonctionnement de base des partis sont similaires, il a été opté pour un socle de contribution identique à chaque groupement politique. Pour tenir compte de l'assise politique des partis et des moyens à mettre en œuvre pour le fonctionnement de tels partis confrontés à des devoirs nationaux et internationaux, chaque point de pour cent des suffrages recueillis comporte une augmentation de 11.500 euros de la dotation.

Ledit article se prononce également sur les conséquences que certains actes dans la vie d'un parti politique, tels que le changement de dénomination, la dissolution du parti ou le regroupement de plusieurs partis politiques peuvent avoir sur l'attribution de l'aide publique.

#### *Article 6.*

L'utilisation des fonds obtenus sur base du financement public est strictement limitée aux dépenses liées aux objectifs définis dans les statuts des partis. L'article propose une énumération des dépenses les plus usuelles des partis politiques, sans pour autant être exhaustive.

#### *Article 7. et Article 8.*

Les crédits nécessaires au financement public sont inscrits au budget de l'Etat au titre de la dotation de la Chambre des Députés. Le paiement de la dotation se fait mensuellement.

Un parti politique garde cependant la liberté de renoncer au financement public.

#### *Article 9.*

Chaque citoyen doit pouvoir consulter tant les statuts que la liste des dirigeants au niveau central des partis politiques qui aspirent au financement public. Voilà pourquoi un dépôt est prévu auprès du

Président de la Chambre des Députés. Toute personne intéressée a le droit de consulter lesdits documents au Greffe de la Chambre des Députés qui veille à les publier sur son site Web.

Les partis devront signaler immédiatement toutes les modifications à la liste des dirigeants et aux statuts afin qu'une version finale soit toujours disponible auprès du Greffe de la Chambre des Députés.

*Article 10.*

L'Etat ne saurait soutenir financièrement des entités dont un dirigeant ou un mandataire aurait fait l'objet d'une peine privative de liberté ferme d'une certaine envergure sur base de leurs actions et prises de position politiques.

Dans un pays où le système accorde une dotation étatique aux partis politiques qui concourent à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire, il est indispensable à ce que ces groupes de personnes agissent dans le plus grand respect des principes fondamentaux de la démocratie et des valeurs de l'Etat.

Au cas contraire le parti en question pourra se voir supprimer une partie ou l'intégralité de sa dotation financière, l'instance de décision étant le Bureau de la Chambre des Députés. L'article 23 prévoit qu'un recours en annulation devant le tribunal administratif est prévu contre son verdict. Le parti politique qui se sépare du dirigeant ou du mandataire en cause n'encourt pas de sanction.

*Article 11.*

Les partis politiques sont obligés de déclarer leurs sources de financement et de fournir une liste de leurs donateurs ayant versé un montant annuel supérieur à 250 euros. L'absence de transparence en matière de contributions privées nuit à la légitimité du processus démocratique. Voilà pourquoi il est de rigueur de procéder à la publication des dons et de l'identité de leurs auteurs.

Par un même souci de transparence on exige aujourd'hui que les partis politiques tiennent une comptabilité en bonne et due forme en présentant annuellement leur bilan ainsi que leur compte de recettes et de dépenses.

Afin de jouer pleinement son rôle qui consiste aussi à former, il est exigé de chaque parti d'employer dix pour cent de l'allocation étatique à la recherche, à la formation et aux études en matière politique. On oublie trop souvent qu'outre les élections, les partis ont pour objectif de susciter de nouvelles vocations politiques, d'être au courant des idées du monde moderne et de transmettre ces idées à leurs membres, leurs mandataires et futurs mandataires.

*Article 12.*

Un des soucis de toute législation sur le financement des partis politiques est de trouver le juste équilibre entre financement public et financement privé.

Il y a lieu de veiller à ce qu'il n'y ait ni de dépendance exagérée à l'égard des contributions privées étant donné que cet argent est parfois loin d'être désintéressé, ni de dépendance excessive par rapport à un engagement de l'Etat. Il faut éviter de faire des partis des entités parastatales à la manière de ce qui s'est vu établir dans les Etats totalitaires.

Ainsi la présente proposition a-t-elle opté pour l'établissement d'un maximum légal des aides publiques. Les auteurs de la proposition se sont mis d'accord sur un montant de 75% par rapport aux recettes globales de la structure centrale d'un parti politique.

Une telle limitation légale est destinée à empêcher l'escalade incontrôlée des aides publiques face aux besoins des partis politiques.

*Section II) – Du financement privé*

*Article 13.*

En ce qui concerne plus particulièrement la nature des donateurs seules les personnes physiques peuvent faire des dons.

*Article 14.*

Les dons en provenance de personnes morales ne sont pas autorisés. Il y a lieu d'éviter que les entreprises et sociétés financières ne pèsent sur les décisions politiques dans leur intérêt propre.

*Article 15.*

L'identité des personnes physiques qui ont fait des dons aux partis politiques doit être relevée annuellement par le parti politique bénéficiaire qui dressera une liste des donateurs ayant versé un montant supérieur à 250 euros, liste à déposer chaque année avec le bilan et le compte de pertes et profits auprès du Président de la Chambre des Députés.

La proposition interdit également les dons anonymes.

*Article 16.*

Il est d'usage que les mandataires politiques reversent une certaine part de l'indemnité qu'ils perçoivent au parti qu'ils représentent. D'aucuns considèrent que ces versements constituent une forme de financement public indirect. Cette forme de collecte de fonds qui représente certes une recette des partis et figure partant sous cette rubrique n'est pas considérée pour autant comme don au sens de la présente proposition de loi.

## **Chapitre V – De la comptabilité des partis politiques**

### *Section I) – De la tenue des comptes*

*Article 17.*

Dans le souci de transparence il est exigé pour chaque parti politique de tenir une comptabilité.

Chaque structure centrale d'un parti politique doit ainsi tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses ainsi que sa situation patrimoniale active et passive, c'est-à-dire qu'elle est obligée de présenter un bilan et un compte de pertes et profits.

Les entités des partis constituées au niveau des circonscriptions électorales, les sections locales et les organisations 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. Afin d'éviter des travaux comptables hors de toute proportion il a été recouru à un mode comptable simplifié pour ces subdivisions des partis.

Sans exception toute entité d'un parti devra fournir à l'organe national compétent des informations sur les dons recueillis par elle.

*Article 18.*

Avant le 1er juillet de chaque année la structure centrale est tenue d'arrêter ses comptes pour l'exercice comptable passé et de les transmettre pour vérification et contrôle à la Cour des comptes. Les auteurs ont fait droit à la recommandation du Conseil de l'Europe de confier la vérification des comptes des partis politiques à un organisme indépendant.

*Article 19.*

Les partis politiques doivent communiquer à la première demande tout document ou toute information généralement quelconque à la Cour des comptes qui devra pouvoir compter sur l'appui inconditionnel des partis dans l'exécution des tâches qui ont été dévolues à la Cour en matière de financement des partis politiques.

*Article 20.*

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. Elle adresse ses observations éventuelles au Président de la Chambre des Députés qui pour sa part en informe tant le Bureau de la Chambre que les présidents des différents partis politiques bénéficiaires d'une aide étatique.

### *Section II) – De la publication des comptes*

*Article 21.*

Le suivi par les citoyens du financement de la vie politique exige également la publication des comptes des partis politiques.

Afin d'assurer une divulgation adéquate de ces derniers il est prévu de les publier chaque année tant au Mémorial B que sur le site Web de la Chambre des Députés.

Par ailleurs les documents comptables ainsi que les rapports détaillés de la Cour des comptes peuvent être consultés auprès du Greffe de la Chambre des Députés.

#### **Chapitre VI – *Du non-respect des règles à la base du financement des partis politiques***

*Article 22.*

En vue de décourager les partis et leurs responsables de vouloir se soustraire aux règles à la base du financement des partis politiques et plus particulièrement à celles ayant trait à la déclaration des données, le Bureau dispose d'un certain nombre de possibilités de sanctions allant de la réduction de l'allocation étatique à la suspension de l'aide publique jusqu'à la régularisation de l'acte de nature délictuelle.

*Article 23.*

Ne donne pas lieu à commentaire.

*Article 24.*

L'article introduit une amende pénale pour toute personne ayant accepté un don, directement ou par l'interposition de personnes, mais qui a enfreint les règles applicables aux dons de la présente loi. Le tribunal en charge de l'affaire peut également ordonner la confiscation des dons en question.

#### **Chapitre VII – *Disposition transitoire***

*Article 25.*

Ne donne pas lieu à commentaire.

#### **Chapitre VIII – *Entrée en vigueur***

*Article 26.*

Ne donne pas lieu à commentaire.

