

**N° 6263<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**PROPOSITION DE LOI**

1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;
2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

\* \* \*

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

(23.11.2011)

La Commission se compose de: M. Paul-Henri MEYERS, Président-Rapporteur, M. Alex BODRY, Mme Anne BRASSEUR, M. Félix BRAZ, Mmes Christine DOERNER, Lydie ERR, MM. Léon GLODEN, Jean-Pierre KLEIN, Mme Lydie POLFER, MM. Serge URBANY, Lucien WEILER et Raymond WEYDERT, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 16 mars 2011 par le député Paul-Henri Meyers en sa qualité de président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle. Elle a été déclarée recevable par la Chambre des Députés et transmise au Gouvernement le 5 avril 2011.

Par dépêche du 8 avril 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis la proposition de loi reprise sous rubrique à l'avis du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 16 septembre 2011.

La prise de position du Gouvernement a été transmise à la Chambre des Députés le 10 juin 2011.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a examiné l'avis du Conseil d'Etat et la prise de position du Gouvernement dans sa réunion du 28 septembre 2011. Lors de cette même réunion la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a désigné M. Paul-Henri Meyers comme rapporteur.

Le 19 octobre 2011, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé d'apporter une précision au commentaire de l'article 10 projeté.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a adopté le présent rapport dans la réunion du 23 novembre 2011.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES**

Dans son exposé des motifs, l'auteur de la proposition de loi tient à rappeler que la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques a permis à notre pays de se doter d'une législation dont les objectifs consistent à:

- garantir aux partis politiques une assise financière stable;

- assurer une transparence absolue du financement des partis politiques;
- établir une égalité de chances et de droits des formations politiques;
- renforcer l'indépendance des partis politiques en limitant et en réglementant d'une manière stricte le financement privé;
- écarter tout conflit d'intérêt.

Les dispositions de la loi du 21 décembre 2007 précitée et celles des articles 91 à 93 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 ont fait leurs preuves, ce que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, qui a assuré le suivi d'application de cette législation, a pu constater à l'examen des rapports de la Cour des Comptes sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi du 21 décembre 2007 pour les exercices 2008 et 2009.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, qui s'est encore prêtée à préciser avec les partis politiques la portée de leurs obligations au regard de la loi du 21 décembre 2007 précitée, a pu se convaincre, notamment à la lecture des rapports précités de la Cour des Comptes, qu'il convient, dans un souci de clarification, d'apporter quelques adaptations à la loi du 21 décembre 2007 et à la loi électorale modifiée du 18 février 2003 précitées. Cette démarche doit permettre de tenir compte, dans la mesure du possible, des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe formulées dans son rapport d'évaluation du Luxembourg sur la „*Transparence du financement des partis politiques*“, adopté lors de la 38ème réunion plénière du 9 au 13 juin 2008, ainsi que dans son rapport de conformité intermédiaire sur le Luxembourg, adopté lors de sa 50ème réunion plénière du 28 mars au 1er avril 2011.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient également à rappeler que dans sa réunion du 13 juillet 2011, la Chambre des Députés a complété l'article 16 de son Règlement par un alinéa 5 nouveau prévoyant que „*Les aides financières accordées aux groupes politiques sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques.*“

\*

### III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat relève qu'il a pris connaissance des rapports de la Cour des Comptes concernant le contrôle de l'application de la loi du 21 décembre 2007 précitée par les partis politiques pour les exercices 2008 et 2009 et des rapports du GRECO précités.

Le Conseil d'Etat relève que les appréciations du GRECO „*dénotent une certaine tendance à vouloir réglementer toute l'activité politique. Le droit d'association, la liberté d'expression, l'électorat actif et passif étant considérés non seulement au Luxembourg comme des droits et libertés fondamentaux, le Conseil d'Etat ne saurait cautionner une approche dépassant celle adoptée tant par le chapitre IX de la loi électorale relatif au financement des campagnes électorales que par la loi de 2007 d'après laquelle la soumission des partis politiques aux règles et contrôles de la loi est fonction de la mise à leur disposition de fonds publics.*“

Le Conseil d'Etat rappelle également les dispositions du chapitre X de la loi électorale qui prévoient des pénalités à l'égard des personnes ou groupes qui tenteraient d'acheter les faveurs des électeurs ou de se soumettre d'une autre manière la volonté des électeurs.

Quant au texte de la proposition de loi, le Conseil d'Etat a fait des propositions qui sont examinées dans le commentaire des articles.

\*

### IV. PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

Dans sa prise de position du 10 juin 2011, le Gouvernement souscrit à la démarche proposée et marque son accord avec la proposition de loi alors qu'elle constitue le fruit d'un consensus auquel ont adhéré tous les groupes et sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés.

\*

## V. REDRESSEMENT D'ERREURS MATERIELLES

Des erreurs matérielles se sont glissées dans la phrase liminaire de l'article 1er, ainsi que dans le commentaire de l'article 1er.

- L'article 1er est à lire comme suit:

„**Art. 1er.** La loi du 21 décembre 2007 portant ~~modification~~ réglementation du financement des partis politiques est modifiée comme suit: ...“

- Au point 2, alinéas 4 et 5 du commentaire de l'article 1er, il y a lieu de lire „*montants touchés illicitement*“ conformément au texte de la proposition de loi.

Le texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient compte de ces redressements.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

### Article 1er

Cet article a pour objet de modifier les articles 6, 7, 9, 10 et 17 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

#### Point 1

Les modifications proposées tendent à préciser les dispositions de l'article 6, alinéa 2 ayant trait aux obligations de la Chambre des Députés relatives au mode de publicité des comptes et bilans des partis politiques.

D'après le texte en vigueur, toutes les pièces énumérées à l'alinéa 1er de l'article 6 sont déposées auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat et sont simultanément transmises en copie au Président de la Chambre des Députés. Toutes ces pièces peuvent être consultées librement par toute personne intéressée auprès de l'administration parlementaire qui les publie sur le site Internet de la Chambre des Députés.

Les dispositions précitées doivent être mises en relation avec l'article 17 qui prévoit que les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.

Il semble plus adéquat de maintenir pour l'avenir la publication des comptes et bilans des partis politiques uniquement sur le site Internet de la Chambre des Députés, qui constitue un moyen de publication rapide, efficace et facilement accessible. Il est partant proposé de supprimer l'article 17 qui prévoit la publication des mêmes comptes et bilans au Mémorial B.

Le rapport annuel de la Cour des Comptes sur l'observation des dispositions des articles 2, alinéa 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12 et 13 de la loi du 21 décembre 2007 par les partis politiques est également publié sur le site Internet de la Chambre des Députés.

Les modifications en relation avec l'article 6, alinéa 2 n'appellent pas d'observations de la part du Conseil d'Etat.

#### Point 2

L'article 7, alinéa 2 prévoit dans son libellé actuel que „*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*“. Cette disposition prête à des difficultés d'interprétation en relation avec les termes „*fausse déclaration*“ et „*montants concernés*“.

Les termes „*fausse déclaration*“ peuvent être interprétés soit comme déclaration erronée, soit comme déclaration frauduleuse constituant une infraction au sens des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal.

Si l'on est en présence d'une simple erreur matérielle, à l'exclusion de toute infraction pénale et qu'il en résulte un montant indûment touché, il suffit de prévoir que les montants indûment touchés sont à restituer au Trésor de l'Etat.

S'il s'avère que la fausse déclaration a un caractère frauduleux, il ne suffit pas d'appliquer une peine administrative. Il faudra signaler ce fait au Procureur d'Etat conformément à l'article 23 du Code

d’Instruction criminelle, tel que modifié par la loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption. Si l’infraction est établie en vertu d’une condamnation, le texte proposé prévoit la restitution au Trésor de l’Etat du triple des montants touchés illicitement, en sus de la condamnation au pénal à une amende pénale.

En remplaçant les termes „*montants concernés*“ – expression qui peut viser n’importe quel poste du bilan ou du compte annuel des recettes et des dépenses – par ceux de „*montants touchés illicitement*“, le texte ne peut plus prêter à équivoque.

Le Conseil d’Etat, tout en affirmant qu’il peut se rallier au libellé des nouveaux alinéas 2 et 3 remplaçant l’actuel alinéa 2 de l’article 7, tient cependant à soulever quelques questions de droit, notamment en relation avec le libellé nouveau de l’article 17 qui prévoit des peines pénales pour le non-respect des articles 6, points 2 et 3, 8 et 9, alinéa 3.

Pour le Conseil d’Etat, la restitution prévue à l’article 7, alinéa 3 constitue une peine accessoire de la condamnation prévue à l’article 17. La solution proposée est cohérente dans la mesure où la condamnation concerne le parti politique.

La Haute Corporation soulève que: „*Toutefois, au su du Conseil d’Etat, les partis luxembourgeois n’ont en règle générale pas la personnalité juridique. Une condamnation au titre de l’article 17 envisagée par la proposition se ferait à l’égard d’une personne physique, alors que le parti politique ferait lui l’objet d’une sanction administrative sur base de cette même condamnation. Dans ce cas, la sanction administrative s’appliquerait à l’endroit du parti politique, alors que la condamnation pénale se ferait à l’égard d’une personne physique, qui sera, mais non pas nécessairement, un dirigeant du parti.*

*Cette façon de procéder soulève la question de la protection des droits de la défense et de la présomption d’innocence. Dès lors, il s’impose d’opérer, à l’instar de la loi allemande, une séparation nette entre la sanction pénale et la sanction administrative.*“

Dans cette optique, le Conseil d’Etat propose de supprimer l’article 17, tel que proposé dans le texte de la proposition de loi et de donner à l’alinéa 3 de l’article 7 le libellé suivant:

*„Les aides financières touchées en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au remboursement par le parti politique du triple du montant touché illicitement. Un recours en réformation est ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l’objet de cette sanction.*“

Pour la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, le texte proposé par le Conseil d’Etat soulève à son tour des questions relatives à son application. Par opposition au texte proposé par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, pour qui la restitution du triple des aides touchées constitue la suite directe d’une condamnation pénale, le texte proposé par le Conseil d’Etat place la restitution au niveau de l’administration. La décision de restitution doit être prise par une autorité administrative qui n’est pas autrement désignée dans le texte. Cette autorité doit constater que les dispositions de la loi ont été violées. Si l’administration est en présence d’une infraction pénale, notamment une infraction de faux, elle est tenue d’en saisir le procureur d’Etat.

L’administration peut-elle prendre sa décision de restitution ou doit-elle tenir le dossier en suspens en attendant la décision au pénal? A ces considérations d’ordre juridique viennent s’ajouter les réflexions relevant de l’opportunité politique des mesures proposées en relation avec les rapports du GRECO précités.

Compte tenu de ces considérations, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de ne pas suivre le Conseil d’Etat dans ses propositions.

### *Point 3*

La modification proposée à l’endroit de l’article 9, alinéa 3 a pour objet de clarifier les obligations des partis politiques en ce qui concerne les relevés à dresser concernant les donateurs et les dons. L’alinéa 1er du même article imposant aux partis politiques d’enregistrer tous les dons, y compris les dons en nature, il a paru nécessaire de préciser que les dons en nature doivent être évalués et ne doivent être déclarés que si leur valeur dépasse 250 euros.

Cette proposition est soutenue par les considérations du Conseil d’Etat, pour qui il y a lieu de faire abstraction de dons en nature inférieurs à un certain montant.

#### *Point 4*

Aux termes de l'actuel article 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 dons.

Ainsi, les mandataires peuvent faire personnellement des dons à leurs partis politiques sans que la loi n'impose une limite et sans qu'il soit possible d'établir la provenance exacte des versements en numéraire opérés au profit d'un parti politique par ses mandataires. Cette disposition est critiquée dans la mesure où elle permet aux mandataires de déjouer les dispositions de l'article 9 qui impose aux partis politiques de dresser un relevé des donateurs et des dons reçus.

Cette pratique a amené la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle à restreindre les versements des mandataires aux montants fixés limitativement par les partis politiques dans leurs règlements internes respectifs et à considérer comme dons tous les montants dépassant ces limites.

Le Conseil d'Etat critique cette disposition, dans la mesure où elle fait référence aux règlements internes des partis politiques. Il donnerait sa préférence à un texte prévoyant que tous les versements qui dépassent un certain pourcentage des rémunérations à fixer par la loi sont à considérer comme dons.

Au regard des difficultés pour déterminer un pourcentage des rémunérations et indemnités applicable à tous les partis politiques, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a décidé de maintenir le texte initialement proposé.

Pour permettre à la Cour des Comptes de contrôler le respect des dispositions de l'article 10, il est indispensable que les partis politiques joignent à leurs comptes et bilans et au relevé des dons reçus un texte actualisé de leurs règlements internes fixant les montants que les mandataires doivent leur verser.

#### *Point 5*

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle propose de remplacer le texte de l'article 17 par une disposition nouvelle ayant trait aux sanctions pénales en cas de non-respect des dispositions des articles 6, points 2 et 3, 8 et 9, alinéa 3.

Le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de cet article qui est superflu, dans la mesure où il ne fait que rappeler que les articles 496-1 à 496-3 du Code pénal sont applicables en la matière.

A la question soulevée par le Conseil d'Etat au sujet d'une nouvelle incrimination en relation avec les articles précités, il doit être répondu par la négative. La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle tient à ce que le renvoi aux articles 496-1 à 496-3 du Code pénal soit rappelé, notamment pour écarter les assertions suivant lesquelles le non-respect des dispositions de la loi sur le financement des partis politiques ne serait assorti d'aucune sanction pénale.

La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, ayant maintenu aux points 2 et 5 les textes initialement proposés, a décidé en conséquence de ne pas tenir compte des propositions du Conseil d'Etat concernant, d'une part, l'insertion dans la loi du 21 décembre 2007 d'un article 10bis nouveau et, d'autre part, une modification de l'article 18.

#### *Article II*

La loi électorale modifiée du 18 février 2003 est complétée par un article 93bis nouveau portant sur des dispositions d'ordre divers.

Il est d'abord précisé que la dotation prévue à l'article 93 est liquidée sur demande et au vu de pièces documentant les frais électoraux. Cette disposition inscrite actuellement dans le Règlement de la Chambre des Députés constitue une disposition qui s'impose aux partis politiques et doit trouver sa place dans la loi électorale.

Le texte tente de définir les frais électoraux en établissant un lien direct avec les élections. Il n'a pas été retenu de délai au cours duquel les frais doivent être engagés, une telle limitation pouvant devenir arbitraire alors que certains engagements des partis politiques en relation avec des élections doivent parfois être pris longtemps à l'avance.

Enfin, il est proposé de rendre les dispositions des articles 8, 9 et 17 de la loi du 21 décembre 2007 applicables à tous les partis politiques, groupements de candidats ou candidats qui se présentent aux élections législatives ou européennes.

Cette disposition tient compte de la recommandation du GRECO voulant que „*le financement des campagnes, y compris des candidats aux élections, soit sujet à des règles en matière de transparence, de comptabilité, de contrôle et de sanctions similaires à celles applicables aux partis politiques.*“

Le Conseil d'Etat marque son accord avec les dispositions proposées.

*Article III (nouveau)*

Cet article est proposé par le Conseil d'Etat, pour qui l'entrée en vigueur de la loi doit être fixée au 1er janvier pour permettre aux partis politiques d'assujettir la comptabilité portant sur un exercice entier à des règles constantes.

Cette disposition est reprise par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

\*

Compte tenu des développements qui précèdent, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, dans sa majorité, recommande à la Chambre des Députés d'adopter la proposition de loi dans la teneur qui suit:

\*

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

**PROPOSITION DE LOI**

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

**Art. Ier.** La loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques est modifiée comme suit:

1. L'article 6, alinéa 2 est remplacé par le texte suivant:

„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 auprès de l'administration parlementaire.

Les comptes et bilans des partis politiques sont publiés sur le site Internet de la Chambre des Députés.“

2. L'article 7, alinéa 2 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Les aides financières indûment touchées sont à restituer au Trésor de l'Etat.

En cas de condamnation sur base de l'article 17, le parti politique concerné doit verser au Trésor de l'Etat le triple des montants touchés illicitement.“

3. L'article 9, alinéa 3 est remplacé par les dispositions suivantes:

„Les partis politiques dressent un relevé des donateurs avec indication des dons en numéraire et l'évaluation des dons en nature dépassant deux cent cinquante euros.

Le relevé des dons annuels en numéraire et en nature supérieurs à deux cent cinquante euros 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.“

4. L'article 10 est remplacé par le texte suivant:

„Les versements que les mandataires font personnellement à leur parti politique ou à ses composantes sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques ne sont pas considérés comme dons à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes. Les versements dépassant ces montants sont considérés comme dons.“

5. L'article 17 est remplacé par le texte qui suit:

„Les fausses déclarations en relation avec l'article 6, points 2 et 3, et les infractions aux dispositions des articles 8 et 9, alinéa 3, sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code pénal.

L'article 23, paragraphes (2) et (3) du Code d'instruction criminelle, est applicable.“

**Art. II.** Un article 93*bis*, libellé comme suit, est inséré dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003:

„La dotation prévue à l'article 93 est liquidée à la demande du parti politique. La demande doit être accompagnée d'un relevé des frais de campagnes électorales engagés.

Sont considérés comme frais de campagnes électorales, les dépenses engagées par les partis politiques en relation directe avec les élections législatives ou européennes.

Les dépenses engagées et les recettes touchées sur base du présent article sont à renseigner au compte des recettes et des dépenses prévu à l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Les articles 8, 9 et 17 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques sont applicables, sauf adaptation des termes, à tous les partis politiques, groupements de candidats ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes.“

**Art. III.** La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2012.

Luxembourg, le 23 novembre 2011

*Le Président-Rapporteur,*  
Paul-Henri MEYERS

