

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.**

Avis du Conseil d'Etat

(16 septembre 2011)

Par dépêche du 8 avril 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à la demande du Président de la Chambre des députés la proposition de loi reprise sous rubrique, déposée le 16 mars 2011 par le Député Paul-Henri Meyers et déclarée recevable par la Chambre des députés le 5 avril 2011. Le texte de la proposition de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

La prise de position du Gouvernement relative à la proposition de loi a été transmise au Conseil d'Etat par dépêche du 10 juin 2011.

Considérations générales

La proposition de loi est le fruit des conclusions dégagées par la Commission des institutions et de la révision constitutionnelle de la Chambre des députés à la lumière des rapports de la Cour des comptes sur l'observation de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques et des recommandations du Groupe des Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe.

Aux fins de l'examen de la proposition sous revue, le Conseil d'Etat a pris connaissance

- du rapport de la Cour des comptes du 8 décembre 2009 portant sur son contrôle de l'application de la loi de 2007 par les partis politiques au cours de l'exercice comptable 2008;
- du rapport de la Cour des comptes du 1^{er} décembre 2010 portant sur l'exercice comptable 2009;
- du rapport d'évaluation du Luxembourg sur la « Transparence du financement des partis politiques », adopté par le GRECO lors de sa 38^{ème} réunion plénière du 9 au 3 juin 2008;
- du rapport de conformité intermédiaire sur le Luxembourg, adopté par le GRECO lors de sa 50^e réunion plénière les 28 mars – 1^{er} avril 2011;
- du règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques, précisant la forme des comptes et bilans et déterminant les modalités de la tenue de la comptabilité, pris sur base de l'article 13 de la loi précitée du 21 décembre 2007 suivant la procédure d'urgence.

Il revient au Conseil d'Etat que la Chambre des députés se propose d'adapter son Règlement de sorte à préciser que les dotations allouées aux groupes politiques sont réservées strictement aux activités parlementaires et ne sauraient être déviées pour financer des activités d'un parti politique. Cette approche est cohérente avec la position adoptée par le Conseil d'Etat dans son avis du 6 novembre 2007 sur la proposition devenue la loi précitée du 21 décembre 2007 (doc. parl. n° 5283¹).

Si les rapports de la Cour des comptes signalent avant tout les difficultés des partis politiques de faire adhérer leurs différentes composantes aux règles établies par la loi, les recommandations ou plutôt 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. Faut-il rappeler que le législateur n'avait pas retenu l'idée d'un statut légal des partis politiques, tel qu'envisagé à l'époque dans la proposition de loi Rippinger relative aux partis politiques?

Faut-il encore rappeler, pour rester dans le domaine qui est celui du GRECO, que le chapitre X de la loi électorale prévoit 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 et qu'à côté de l'interdiction constitutionnelle du mandat impératif, des règles particulières prévoient des incompatibilités ou interdisent la participation aux délibérations auxquelles on a un intérêt individuel?

Examen des articles

Article I^{er}

Cet article porte sur les modifications envisagées à l'endroit de la loi du 21 décembre 2007.

Point 1

Les adaptations envisagées en ce qui concerne le mode de publicité à donner aux comptes et bilans des partis politiques n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. Il prend acte que la publication sur le site internet de la Chambre des députés remplacera la publication au Mémorial B, prévue à l'article 17 de la loi, abrogé implicitement.

Point 2

En lieu et place du dispositif actuel qui prévoit que « toute fausse déclaration (...) entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés », les modifications envisagées prévoient que

- « Les aides financières indûment touchées sont à restituer au Trésor de l'Etat », disposition qui vise la simple erreur matérielle;
- si la déclaration frauduleuse constitue une infraction au sens du Code pénal, le parti politique concerné doit verser au Trésor le triple des montants touchés illicitement.

Le Conseil d'Etat peut se rallier au libellé des nouveaux alinéas 2 et 3 remplaçant l'actuel alinéa 2 de l'article 7.

Toutefois, l'alinéa 3 nouveau envisagé soulève un certain nombre de questions de droit dans la mesure où l'alinéa en question doit se lire conjointement avec l'article 17 nouveau d'après lequel les fausses déclarations en relation avec l'article 6, points 2 (relevé des donateurs) et 3 (comptes et bilans), et les infractions aux dispositions des articles 8 (interdiction de dons anonymes et de dons par personnes morales) et 9, alinéa 3 (obligation de déclarer des dons supérieurs à 250 euros), sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code pénal.

Le texte proposé apporte une solution dans l'hypothèse d'une condamnation d'un parti politique disposant d'une personnalité juridique. Dans ce cas, la sanction constituerait une peine accessoire.

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 allemande¹, une séparation nette entre la sanction pénale et la sanction administrative.

Dans cette optique, le Conseil d'Etat préfère s'en tenir en matière pénale aux règles de droit commun, en supprimant pour les motifs invoqués ci-dessous le nouvel article 17, que le projet de loi sous examen entend introduire, et en renonçant au système de la peine accessoire en cas de condamnation pénale du parti politique pour faux au titre des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal. Il recommande cependant de sanctionner sur le plan administratif les partis politiques qui obtiendraient des aides financières ou récolteraient des dons en violation des prescriptions de la loi.

Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il de donner le libellé suivant à l'alinéa 3 de l'article 7 pour sanctionner les contraventions à la loi en matière d'aides financières:

« 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

¹ Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz), § 31c

ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l'objet de cette sanction. »

Pour l'introduction de sanctions en cas de violation des dispositions de la loi en matière de dons, le Conseil d'Etat propose d'insérer un nouveau point 5 à l'endroit de l'article sous examen.

Suivant la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, un recours en réformation s'impose. Cependant, le recours en annulation prévu de manière générale à l'article 18 ne suffit pas en l'occurrence. Comme les partis politiques n'ont pas nécessairement la personnalité juridique, le texte se réfère aux dirigeants du parti qui fait l'objet d'une mesure de publicité en application de l'article 6. Le Conseil d'Etat proposera à l'endroit de l'article 18 les modifications qui s'indiquent en vue d'une concordance des textes.

Point 3

Suivant la modification prévue, les dons en nature doivent être déclarés à l'instar des dons en espèces dans la mesure où l'ensemble des dons dépasse le montant annuel de 250 euros. Même s'il ne méconnaît pas le problème que peuvent présenter des dons en nature substantiels, le Conseil d'Etat se demande si la disposition envisagée n'ignore pas la réalité sur le terrain. La corbeille remplie gracieusement par le militant pour la fête de la section locale doit-elle être évaluée et enregistrée, de sorte à respecter, le cas échéant, le seuil annuel de 250 euros? Dans la mesure où les sections locales des partis politiques vivent le plus souvent du bénévolat désintéressé de leurs militants, il paraît démesuré d'imposer des règles supplémentaires pour des broutilles, pour lesquelles les frais de contrôle seront largement supérieurs à l'enjeu. Même la lutte contre la corruption devrait trouver ses limites si elle dépasse l'utile et le nécessaire. Aussi, le Conseil d'Etat donne-t-il à considérer s'il n'y a pas lieu de faire abstraction de dons en nature inférieurs à un certain montant.

Point 4

D'après l'article 10 nouveau, les versements des mandataires sur leurs indemnités et rémunérations dépassant les montants fixés par les règlements internes des partis politiques seront considérés comme dons.

Le Conseil d'Etat éprouve des réticences à l'égard de cette disposition qui fait référence aux règlements internes des partis politiques.

Il donnerait sa préférence à un dispositif complétant le texte de la proposition de loi par l'ajout suivant:

« ...en leur qualité de mandataires politiques ne dépassant pas x pour cent du montant de la rémunération ou de l'indemnité, ne sont pas considérés comme dons. »

La partie de phrase « ...à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes » devra dès lors être omise. De même que la dernière phrase: « Les versements dépassant... ».

Point 5 nouveau (selon le Conseil d'Etat)

Compte tenu des observations formulées sous le point 2 ci-dessus, le Conseil d'Etat propose d'insérer un nouveau point 5 dans l'article 1^{er} sous examen, libellé comme suit:

« 5. Un nouvel article 10bis est inséré qui aura le libellé suivant:
« 10bis. Les dons récoltés en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au versement au Trésor de l'Etat 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. » »

Point 5 (6 selon le Conseil d'Etat)

D'après le nouvel article 17, les fausses déclarations sont passibles des peines incriminées aux articles 496-1 à 496-3 du Code pénal. Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit du point 2.

Le Conseil d'Etat a du mal à saisir la portée du nouvel article 17. S'agit-il de rappeler que les articles 496-1 et suivants sont applicables en la matière? Si tel est le cas, le texte est parfaitement superflu.

S'agit-il de viser une incrimination nouvelle en relation avec le non-respect des articles 6, 8 et 9 de la loi sur le financement des partis politiques? Dans ce cas, on aurait parfaitement pu prévoir des pénalités spécifiques.

Si un renvoi à des pénalités s'impose, la référence aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 ne donne pas de sens alors que ces articles renvoient aux peines de l'article 496 du Code pénal.

S'ajoute à cela que le dirigeant du parti politique au niveau local ou régional sera personnellement responsable, les autres dirigeants du parti politique et le parti politique en tant que tel échapperont à toute sanction pénale.

Au regard de la proposition de texte à l'endroit de l'article 7, le Conseil d'Etat propose de faire abstraction de la disposition pénale sous examen.

En revoyant à son développement à l'endroit du point 2, le Conseil d'Etat propose de compléter le dispositif par un nouveau point

5 afin de faire concorder les dispositions relatives au recours administratif prévues aux articles 7 et 18 de la loi. Le point se lirait comme suit:

« 5. l'article 18 prend le libellé suivant:
« Art. 18. Aux fins de l'application de la présente loi et sans préjudice des articles 7, alinéa 3, et 10bis un droit de recours en annulation est ouvert aux dirigeants du parti politique. » »

Article II

L'article sous revue complète le chapitre IX de la loi électorale relatif au financement des campagnes électorales. Le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le dispositif envisagé.

Article III (nouveau selon le Conseil d'Etat)

Il paraît nécessaire de compléter la proposition de loi sous revue par un article III prévoyant que la loi entrera en vigueur un 1^{er} janvier de sorte à permettre aux partis politiques d'assujettir la comptabilité portant sur un exercice entier à des règles constantes. Aussi, le Conseil d'Etat propose-t-il de prévoir un article III libellé comme suit:

« **Art. III.** La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2012. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 16 septembre 2011.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Claude A. Hemmer