

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

CG/pk

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 19 mai 2010

ORDRE DU JOUR :

Echange de vues au sujet du rapport 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 portant réglementation du financement des partis politiques – exercice comptable 2008

*

Présents : M. André Bauler remplaçant Mme Anne Brasseur, M. Alex Bodry, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Ben Fayot remplaçant M. Jean-Pierre Klein, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer

M. Serge Conrad, membre du secrétariat général du parti CSV
M. Georges Heirendt, Trésorier du Comité national du parti CSV

M. Stéphane Majerus, Attaché parlementaire du groupe politique déi gréng

M. Robert Mehlen, Président du parti ADR

M. Marc Baum, Attaché parlementaire de la sensibilité politique déi Lénk
Mme Thérèse Gorza, du parti déi Lénk

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat
Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

Mme Caroline Guezennec, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Félix Braz, M. André Hoffmann, M. Lucien Weiler

*

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

En guise d'introduction, Monsieur le Président rappelle que les travaux législatifs aboutissant au vote de la *loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* ont eu lieu au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle en 2007 ; c'est pour cette raison que cette commission assure aujourd'hui le suivi de l'exécution de cette loi en formant une plateforme mise à disposition des partis politiques. Il évoque encore deux réunions de la commission, tenues en novembre 2009, au sujet des recommandations formulées par le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption) du Conseil de l'Europe dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle en 2008.

Monsieur le Président précise que l'examen du rapport 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 portant réglementation du financement des partis politiques* tombe sous la compétence du Ministère d'Etat. Il propose qu'à l'issue de la présente réunion, la commission adresse un courrier à l'attention du Premier Ministre l'informant des lacunes éventuelles de la loi en question.

Monsieur le Président de la Cour des comptes présente le contenu du **rapport de la Cour** dont les points suivants suscitent les commentaires suivants:

- **Modification des statuts et changements au niveau des dirigeants** (article 6, page 7 du rapport de la Cour des comptes):

Il est rappelé que l'article 6 prévoit que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants doit faire l'objet d'un nouveau dépôt auprès du Premier Ministre.

- **Dons en nature** (article 8, pages 7-8 du rapport de la Cour des comptes):

La Cour des comptes a constaté qu'aucun parti n'a déclaré avoir reçu de dons en nature.

Le Président de la Cour des comptes soulève le problème de l'absence d'une définition du «don en nature», autant au niveau de la loi qu'à celui des travaux parlementaires y relatifs.

Pourraient être considérés comme des «dons en nature» les éléments suivants:

- Mise à disposition gratuite à un parti politique d'une salle de réunion par une commune (si cette mise à disposition est payante normalement et si elle n'est pas offerte à tous les partis politiques);
- Mise à disposition gratuite de panneaux publicitaires par une commune (idem);
- Dons de saucisses (de la part d'un boucher) ou de boissons (de la part d'une entreprise) consommées au cours d'une manifestation d'une section locale; etc.

La définition future du «don en nature» devra également préciser si des produits fournis à un parti politique au prix de revient ou avec une remise importante sont également à considérer comme des «dons en nature» ou non.

Le Président de la Cour des comptes signale qu'une définition est non seulement indispensable, mais qu'il s'agira ensuite de la communiquer et de l'expliquer aux sections locales des partis politiques (par exemple par le biais de «guidelines»), puisqu'au cours des prochaines années une partie des contrôles de la Cour seront réalisés sur place.

Un membre de la commission constate qu'il apparaît à la lecture de divers rapports du GRECO que le problème de la définition du «don en nature» existe dans de nombreux pays. Il serait utile de se renseigner sur les définitions existantes dans d'autres pays.

- **Enregistrement des dons et distinction entre cotisations et dons** (article 9, pages 8-9 du rapport de la Cour des comptes):

Dans son rapport, la Cour déclare ne pas être certaine que les dons supérieurs à 250 euros lui ont été communiqués dans leur totalité puisqu'il apparaît que certains partis ont repris uniquement les dons en faveur des structures centrales dans les listes communiquées à la Cour.

Il est rappelé que pour rendre possible le contrôle du respect de la limite des 250 euros, les partis doivent enregistrer l'ensemble des dons perçus (et non pas uniquement ceux dépassant les 250 euros,) aussi bien au niveau des composantes qu'à celui de la structure centrale (possibilité de dons morcelés).

En ce qui concerne la problématique de la distinction entre cotisations et dons, apparue au niveau du parti déi gréng et du parti CSV (voir page 9 du rapport de la Cour), le Président de la Cour des comptes suggère que les partis politiques se mettent d'accord entre eux pour y trouver une solution. Il rappelle qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes de prononcer des sanctions à l'égard des partis politiques en cas de non-respect de la loi.

La sensibilité politique déi Lénk précise qu'outre une cotisation minimale à payer par ses membres, elle leur recommande de lui verser 1% de leur revenu mensuel tous les mois. Les nombreux virements reçus à ce titre ne sont, de son avis, pas à considérer en tant que dons mais plutôt comme des cotisations.

Il est rappelé que la sensibilité politique déi Lénk n'a pas encore fait l'objet d'un contrôle par la Cour vu que le premier rapport de cette dernière porte sur l'exercice comptable 2008.

Monsieur le Président conclut qu'il appartient aux partis politiques de trouver à la problématique en question une issue conforme à la loi, garantissant la transparence et la lutte contre les abus, quitte à envisager une modification de la loi.

- **Distinction entre versements et dons des mandataires** (article 10, page 9 du rapport de la Cour des comptes):

La Cour des comptes déclare dans son rapport qu'il lui est difficile de distinguer entre dons et versements des mandataires; elle recommande qu'à l'avenir le compte rendu de la situation financière (prévu à l'article 11) fournisse davantage de précisions à ce sujet.

Plusieurs membres de la commission déclarent comprendre les doutes de la Cour des comptes et sont d'accord avec sa recommandation. Le cas de figure hypothétique d'un mandataire percevant des dons d'une personne privée ou d'une société qu'il verserait ensuite au parti en son nom propre est évoqué.

- **Comptabilité générale en partie double et plan comptable uniforme** (articles 11,12, 13, pages 10-14 du rapport de la Cour des comptes):

La Cour des comptes plaide pour une comptabilité générale en partie double et recommande à cet effet que le règlement grand-ducal tel que prévu au dernier alinéa de l'article 13 soit

pris afin de fixer un plan comptable uniforme, de préciser la forme des comptes et bilans et de déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité.

Monsieur le Président propose d'envoyer un courrier au Premier Ministre lui recommandant d'émettre le règlement grand-ducal en question afin que le plan comptable uniforme soit applicable par exemple à partir de l'exercice 2011. Ce règlement pourrait s'inspirer du *Règlement grand-ducal du 10 juin 2009 déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable normalisé*.

Il est rappelé que dans le cadre des travaux parlementaires relatifs à la loi sur le financement des partis, une société fiduciaire avait présenté un modèle de plan comptable adapté aux spécificités des partis politiques. Ce plan pourrait être joint au courrier évoqué ci-dessus.

Se pose la question de savoir s'il serait envisageable de mettre à disposition des partis politiques concernés un logiciel de comptabilité comportant le plan comptable uniforme. Une telle action garantirait une uniformisation totale des données comptables des partis et en faciliterait le contrôle.

Un contrôle systématique des comptes des partis politiques par un réviseur des comptes pourrait soit être introduit par le biais du règlement grand-ducal évoqué ci-dessus, soit par une modification de la loi. Il appartient aux partis politiques de décider s'ils souhaitent que cette pratique soit exigée de leur part ou non. Un membre de l'opposition doute qu'un réviseur des comptes puisse régler la problématique des dons soulevée plus haut.

Un membre de la commission suppose que le contrôle des comptes de l'année électorale 2009 par la Cour des comptes fera apparaître de nouveaux problèmes et suggère donc d'attendre les résultats de ce contrôle avant d'envisager une modification de la loi.

- **Comptes-rendus de la situation financière des composantes** (articles 11,12, 13, pages 10-14 du rapport de la Cour des comptes):

Comme la Cour des comptes n'est pas certaine d'avoir reçu un compte rendu de l'ensemble des composantes actives, elle recommande que les partis fassent un effort particulier afin de se conformer à la loi en s'assurant que la totalité des composantes visées à l'article 11 présentent des comptes rendus de leur situation financière. Elle demande de plus que chaque parti élabore un modèle pour la présentation des comptes rendus.

Le Président de la Cour des comptes précise que la tenue d'une comptabilité de caisse au niveau des composantes est suffisante.

Le parti CSV constate que malgré les insistances du parti, certaines composantes ont du mal à se conformer aux nouvelles règles de communication de leurs données qui leur sont imposées.

Le Président de la Cour répète qu'au cours des prochaines années une partie des contrôles de la Cour seront réalisés au sein des composantes.

- **Contrôle des groupes parlementaires** (recommandation vii du GRECO)

Le GRECO considère à ce jour que sa recommandation «vii» prévoyant une séparation claire entre le financement des groupes politiques et celui des partis politiques ou bien un contrôle des groupes parlementaires par la Cour des comptes n'a pas été mise en œuvre.

Même si les autorités luxembourgeoises ont été d'avis que la séparation préconisée par le GRECO découle de l'existence de la *loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* et du fait que le financement des groupes et partis représentés à la Chambre des Députés se fait à partir de crédits prévus au budget de la Chambre des Députés, le GRECO considère ces faits comme insuffisants.

Monsieur le Président de la Cour des comptes rappelle que dans son avis relatif à la proposition de loi 5700 *portant réglementation du financement des partis politiques*, le Conseil d'Etat avait précisé qu'au regard du principe de la séparation des pouvoirs, la Constitution réserve à la Chambre des Députés le droit de déterminer ses propres règles de fonctionnement et qu'il paraît cohérent que cette dernière organise elle-même la police de l'emploi des fonds qu'elle verse aux groupes et sensibilités politiques qui la composent.

Les membres de la commission suggèrent que le Règlement de la Chambre des Députés prévoit une disposition chargeant la Cour des comptes du contrôle du financement des groupes parlementaires (voir aussi recommandation «vii» ci-dessous).

*

La commission passe ensuite en revue les **dix recommandations du GRECO**. Elle retient les décisions suivantes:

Recommandation i:

Le GRECO a recommandé de s'assurer que des actions de formation suffisantes à la nouvelle loi sur le financement des partis politiques soient mises en place, en particulier pour ce qui est de ses aspects financiers et comptables, y compris pour les responsables locaux.

Les représentants des partis confirment que des actions de formation ont eu lieu au courant des deux dernières années, aussi bien au niveau national qu'au niveau local de leur parti. Ces actions sont actuellement continuées vu les changements importants introduits par la loi.

Recommandation ii:

Le GRECO a recommandé de mettre en place un dispositif d'évaluation du système général de financement politique, qui permette de préciser au fur et à mesure avec les partis politiques la portée de leurs obligations, de décider des ajustements et éclaircissements législatifs ou réglementaires nécessaires, et de tenir un suivi statistique des manquements et des sanctions.

Le dispositif d'évaluation respectivement le mécanisme de contrôle prévu par la loi, à savoir un rapport annuel de la Cour des comptes a été mis en œuvre une première fois alors que la Cour des comptes a publié en janvier 2010 son rapport sur la première année d'application de la loi, à savoir l'exercice 2008.

Après examen et analyse de ce rapport, la Chambre des Députés, par l'intermédiaire de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, émettra des suggestions et recommandations à la fois à l'attention de la Chambre des Députés qu'à l'attention du gouvernement.

Recommandation iii:

Le GRECO a recommandé d'introduire un statut pour les partis politiques qui soit reconnu par la société Luxembourgeoise et qui les dote de la pleine capacité juridique, en articulant

un tel statut par exemple autour de critères objectifs comme la participation aux élections législatives et européennes ou la présentation de listes complètes etc.

Monsieur le Président constate que les partis politiques ne sont pour l'instant pas prêts à instaurer un statut par voie légale. Il est cependant d'avis qu'un tel pas sera peut-être inévitable à moyen terme et qu'il serait donc utile de réfléchir dès aujourd'hui aux critères généraux (ou dispositions minimales) selon lesquels les partis politiques devraient organiser leur statut. Il demande aux partis politiques de mener des réflexions approfondies à ce sujet, quitte à s'inspirer des textes existants à l'étranger.

Certains membres de la commission craignent qu'une définition trop restrictive ne restreigne certaines libertés de la population (par exemple liberté de présenter sa candidature aux élections de tout individu n'appartenant pas à un parti politique). Il est encore rappelé que les partis politiques sont des associations de fait à l'égard desquelles il est possible d'introduire des recours.

Recommandation iv:

Le GRECO a recommandé que la possibilité prévue par l'article 13 de la loi de décembre 2007 d'un règlement grand-ducal soit mise en œuvre et qu'un ou plusieurs textes complètent le dispositif en vue de a) préciser le détail des obligations comptables ainsi que le périmètre auquel elles s'appliquent en ce qui concerne les partis politiques; b) assurer un mécanisme d'évaluation uniforme des prestations diverses et avantages en nature entrant dans le compte des recettes des partis; c) définir les modalités de prise en compte des dépenses électorales (notion, période concernée etc.).

Dans son rapport de janvier 2010, la Cour des comptes recommande qu'un règlement grand-ducal soit pris afin de fixer un plan comptable uniforme, de préciser la forme des comptes et bilans et de déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité. Les membres de la commission décident de demander au gouvernement de suivre la recommandation de la Cour. Si cela s'avérait nécessaire, le texte du règlement grand-ducal pourrait être discuté par les partis politiques au sein de la plateforme constituée par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle.

Recommandation v:

Le GRECO a recommandé d'inciter les partis disposant de structures complexes ou nombreuses à utiliser plus largement les mécanismes de contrôle interne.

Monsieur le Président constate que les partis politiques ont été informés de cette recommandation et qu'il leur appartient d'organiser ce contrôle comme bon leur semble.

Il apparaît que l'un des partis politiques a fait appel à un réviseur externe pour contrôler la tenue de la comptabilité. Les autres partis ont fait appel à l'assistance ponctuelle de comptables et économistes pour mettre en place un système de contrôle des recettes et des dépenses.

Recommandation vi:

Le GRECO a recommandé 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.

Monsieur le Président rappelle qu'au cours des dernières élections aucun candidat hors parti politique ne s'est présenté et qu'il semblerait qu'au sein des partis politiques aucun candidat n'ait mené de campagne électorale personnelle. Il remarque que le cas échéant il serait très difficile de contrôler les moyens financiers engagés personnellement par un candidat.

Un membre de la commission attire l'attention sur le fait que le système électoral luxembourgeois diffère par exemple du système français où les candidatures individuelles sont plus fréquentes. Se pose la question du propre financement de gadgets personnels d'un candidat appartenant à un parti politique dans le cadre d'une campagne électorale.

Il appartient aux partis politiques de mener des réflexions au sujet du problème soulevé.

Recommandation vii:

Le GRECO a recommandé de séparer clairement le financement des groupes politiques et celui des partis politiques, ou faire en sorte que le contrôle de la Cour des comptes s'étende aux groupes parlementaires dans la mesure jugée nécessaire pour la mise en œuvre efficace du mécanisme de contrôle de la loi de décembre 2007.

La Commission a décidé, dans l'intérêt des groupes politiques, d'adresser un courrier à la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés lui demandant d'étendre le contrôle de la Cour des comptes aux groupes politiques (voir aussi le point intitulé «Contrôle des groupes parlementaires» ci-dessus).

En ce qui concerne les règles du futur contrôle à mettre en place, Monsieur le Président de la Cour des comptes signale que la Cour avait, dans le cadre des travaux parlementaires en 2007, communiqué à la Chambre des Députés les textes de plusieurs Cour des comptes allemandes (comme par exemple du Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz) à ce sujet. Il ajoute que dans certains « Länder » il arrive que ce soient les parlements locaux eux-mêmes qui effectuent le contrôle des groupes politiques.

Recommandation viii:

Le GRECO a recommandé de clarifier et préciser les suites à donner aux irrégularités détectées par la Cour des comptes dans le cadre de son travail de contrôle des financements politiques, en s'assurant que celle-ci est tenue de dénoncer des soupçons d'infractions, dont la corruption, directement aux autorités de poursuite pénales.

Dans son rapport de janvier 2010, la Cour des comptes a souligné certaines irrégularités et imprécisions dans l'application de la loi.

Il est rappelé que l'article 4, paragraphe 7 de la *loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des Comptes* prévoit que si la Cour estime qu'un fait ou qu'une situation portée à sa connaissance est de nature à pouvoir donner lieu à une poursuite pénale ou à une action disciplinaire, elle en informe la Chambre des Députés et les autres instances concernées.

D'autre part, en vertu de l'article 23 paragraphe 2 du Code d'instruction criminelle, toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui dans l'exercice de ses fonctions acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, est tenu d'en donner avis sans délai au

Procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Ces dispositions légales constituent, de l'avis des membres de la commission, des instruments suffisants pour répondre à la recommandation du GRECO.

Recommandation ix:

Le GRECO a recommandé de a) faire en sorte que les informations comptables et financières soumises aux partis politiques par les structures autres que centrales se présentent sous un format qui facilite le travail de contrôle par la Cour des comptes; b) faire préciser par la Cour des comptes ou le gouvernement les règles applicables au premier exercice, en particulier pour la prise en compte du patrimoine existant.

Il est constaté que la collaboration entre la Cour des comptes, les partis politiques et leurs structures locales a d'ores et déjà contribué à une amélioration de la qualité des informations comptables soumises par les structures locales.

Recommandation x:

Le GRECO a recommandé de a) faire en sorte que tous les partis politiques soient passibles de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de non respect des diverses exigences de la loi de décembre 2007, qu'ils bénéficient ou non de financements publics, et b) élargir l'éventail des sanctions applicables (au-delà de la suspension et de la réduction des financements publics).

Pour compléter ce point sur l'exigence de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, il faut noter une évolution importante à savoir la publication de la loi du 3 mars 2010 introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle.

La Secrétaire,
Caroline Guezennec

Le Président,
Paul-Henri Meyers