



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

LB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2010

#### ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 2, 9 et 16 juin 2010
2. Echange de vues sur le "Rapport de Conformité sur le Luxembourg" établi par le GRECO (Groupes d'Etats contre la corruption) du Conseil de l'Europe dans le cadre de la transparence du financement des partis politiques

\*

Présents : M. Marc Angel remplaçant M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz remplaçant M. Raymond Weydert, M. Lucien Weiler

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

Mme Chantal Boly, membre du secrétariat général du parti LSAP

M. Fernand Etgen, Secrétaire général du parti DP

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

M. Jean Bour, Procureur d'Etat à Diekirch, Chef de la délégation luxembourgeoise auprès du GRECO

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Manuel Dillmann, du Ministère d'Etat  
Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général de la Chambre des Députés  
M. Laurent Besch, de l'administration parlementaire

Excusé : M. André Hoffmann

\*

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

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions des 2, 9 et 16 juin 2010**

Les projets de procès-verbaux sous rubrique rencontrent l'accord unanime des membres de la commission.

**2. Echange de vues sur le "Rapport de Conformité sur le Luxembourg" établi par le GRECO (Groupes d'Etats contre la corruption) du Conseil de l'Europe dans le cadre de la transparence du financement des partis politiques**

**Introduction**

M. le Président de la commission explique que le Rapport de Conformité sur le Luxembourg du 11 juin 2010, établi par le GRECO, est, en ce qui concerne le volet « Transparence du financement des partis politiques », très critique. Le GRECO constate que la recommandation v a été « *traitée de manière satisfaisante* » et que la recommandation i a fait l'objet d'une mise en œuvre partielle. Les recommandations ii, iii, iv, vi, vii, viii, ix et x n'ont pas été mises en œuvre.

Le GRECO conclut « *que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO.* »

Il est rappelé que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constitue, à défaut de disposer d'un instrument de concertation approprié, la plate-forme servant à organiser les réunions nécessaires en vue de se concerter au sujet de la mise en œuvre des recommandations du GRECO.

L'orateur souligne la nécessité de trouver des réponses adéquates donnant satisfaction au GRECO. En effet, la délégation luxembourgeoise auprès du GRECO est invitée à soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet pour, au plus tard, le 31 décembre 2010.

M. le Président de la Chambre des Députés, tout en renvoyant au courrier du 25 juin 2010 de M. le Ministre de la Justice (transmis aux présidents et porte-parole, ainsi qu'aux secrétaires généraux des partis politiques par courrier du Président de la Chambre des Députés du 29 juin 2010), insiste sur la nécessité d'avancer dans les meilleurs délais dans la mise en œuvre des neuf recommandations non transposées. En raison d'une opinion

internationale pas nécessairement favorable au Luxembourg, il y va de la réputation internationale du pays.

La mise en œuvre de la plupart des neuf recommandations précitées ne relève pas, d'un point de vue matériel, de l'impossibilité.

Il est primordial d'arrêter un échéancier quant aux efforts restant à consentir afin d'arriver à une situation satisfaisante pour le 31 décembre 2010.

M. le Ministre de la Justice explique que le volet relatif à la corruption (Thème I : Incriminations) du Rapport de Conformité du GRECO précité est satisfaisant. Un projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption a été envoyé pour avis au Conseil d'Etat. En ce qui concerne le volet de la transparence du financement des partis politiques (Thème II), il s'agit d'agir de manière concertée et ce dans les meilleurs délais. Le Gouvernement est partant disposé à assurer le soutien requis, notamment si une quelconque modification législative devait s'imposer.

### **Explications de M. Jean Bour, Procureur d'Etat à Diekirch, Chef de la délégation luxembourgeoise auprès du GRECO**

#### Procédure d'évaluation du GRECO

Le GRECO soumet tous les Etats membres, dans le respect de l'égalité des droits et des obligations, à une évaluation. Cette façon de procéder vaut aussi pour les évaluations mutuelles et les procédures de conformité.

La procédure d'évaluation et le mécanisme de suivi comportent deux étapes procédurales principales, à savoir :

- une **procédure d'évaluation** dite «*horizontale*» (tous les Etats membres sont évalués dans le cadre d'un Cycle d'Evaluation), qui aboutit à des recommandations dont le but est la poursuite des réformes nécessaires dans les domaines législatif, institutionnel et de mise en œuvre pratique. Il convient de noter que le GRECO est actuellement à son Troisième Cycle d'Evaluation portant sur les incriminations en matière de corruption (Thème I) et sur la transparence du financement des partis politiques (Thème II).

La procédure d'évaluation se déroule comme suit :

- la nomination par le GRECO d'une équipe d'évaluateurs chargés de l'évaluation d'un Etat membre présélectionné,
- l'analyse de la situation de l'Etat membre est réalisée sur la base (i) des réponses fournies par les autorités dudit Etat membre à un questionnaire leur soumis et (ii) des informations recueillies au cours de rencontres avec les représentants de la fonction publique et ceux de la société civile lors de visites sur place,
- l'équipe d'évaluateurs rédige un projet de rapport qui est transmis pour commentaires à l'Etat membre évalué,
- ledit projet de rapport est soumis à la Réunion Plénière du GRECO pour examen et adoption,

- les conclusions du rapport d'évaluation adopté peuvent indiquer que la législation et la pratique de la mise en œuvre satisfont ou ne satisfont pas aux dispositions examinées,
  - les conclusions donnent « *généralement* » lieu ou bien (i) à des recommandations qui nécessitent une réaction dans les dix-huit mois qui suivent ou bien (ii) à des observations que l'Etat membre est invité à prendre en considération, sans toutefois être obligé de faire rapport au cours de la procédure ultérieure de conformité.
- une **procédure de conformité**, dont l'objectif est d'évaluer les mesures prises par l'Etat membre pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le rapport d'évaluation. L'évaluation de la mise en œuvre satisfaisante, partielle ou non satisfaisante d'une recommandation se fait sur base d'un rapport de situation complété par des documents y relatifs transmis par l'Etat membre évalué, et ce dix-huit mois après que le rapport d'évaluation a été adopté.

Dans le cas de figure où les recommandations n'ont pas toutes été respectées, un nouvel examen, après un délai supplémentaire de dix-huit mois, portant sur les recommandations concernées, aura lieu.

Le rapport de conformité et ses addenda adoptés par la Réunion Plénière du GRECO contiennent également une conclusion générale sur la mise en œuvre de toutes les recommandations, le but étant de décider si la procédure de conformité est terminée ou non à l'égard d'un Etat membre en question.

Le Règlement Intérieur du GRECO prévoit l'ouverture d'une procédure spéciale, basée sur une approche progressive, à l'égard des membres dont la mise en œuvre des recommandations du GRECO aura été jugée « *globalement insatisfaisante* ».

#### Observations générales quant au Rapport de Conformité sur le Luxembourg

Le volet de la transparence du financement des partis politiques repose sur 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 adoptée le 8 avril 2003.

L'orateur fait état de la volonté affichée du Gouvernement de ne pas s'immiscer dans le fonctionnement interne des partis politiques. Le respect de l'autonomie des partis politiques comporte de sorte la nécessité, au niveau du processus engagé en vue de la mise en œuvre des recommandations formulées, de passer par plusieurs relais décisionnels.

Le Luxembourg est invité à soumettre, pour le 31 décembre 2010 au plus tard, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été suivies d'effet, à savoir les recommandations i à iv et vi à x.

La transposition desdites recommandations, à l'exception de celle relative au statut des partis politiques (recommandation iii), ne comporte pas nécessairement le recours à un processus décisionnel compliqué et pourrait se faire sans le recours à la voie législative. La recommandation iv relative à un plan comptable uniforme peut être engagée de suite.

#### Examen des recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre par le Luxembourg

M. le Président de la commission propose d'envoyer un courrier aux partis politiques, les invitant à prendre position par rapport aux recommandations les concernant directement, et ce pour le 7 septembre 2010.

### **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.*

Le GRECO conclut à une mise en œuvre partielle et fait observer que « [...] les partis politiques reconnaissent d'ailleurs eux-mêmes que davantage d'efforts sont nécessaires. ».

L'orateur estime que les partis politiques doivent apporter la preuve (comme les convocations afférentes) que des formations spécifiques ont été dispensées à leurs membres respectifs.

Des efforts devront encore être consentis au niveau de la centralisation de la comptabilité.

[courrier aux partis politiques]

### **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.*

M. le Président de la commission propose la création d'une commission gouvernementale ad hoc se composant des membres de la délégation luxembourgeoise auprès du GRECO, un représentant de la Chambre des Députés, des représentants des partis politiques ainsi que de représentants de la Cour des comptes. Elle serait investie de la mission principale de définir et de mettre en œuvre un dispositif d'évaluation portant sur le système général de financement, et ce notamment à la lumière des rapports annuels de la Cour des comptes.

Un courrier en ce sens sera envoyé au Premier Ministre, Ministre d'Etat.

[courrier aux partis politiques]

### **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.*

Le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Il est proposé d'inviter les partis politiques à prendre position au sujet de l'introduction d'un statut juridique pour les partis politiques.

[courrier aux partis politiques]

#### **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 oeuvre 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.).*

Le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été mise en oeuvre.

M. le Président de la commission rappelle le courrier de Monsieur le Président de la Chambre des Députés, adressé au Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 9 juin 2010 faisant état du souhait exprimé par les responsables des partis politiques lors de la réunion de la commission du 19 mai 2010 « [...] de voir entrer en vigueur le règlement grand-ducal déterminant la teneur et la présentation d'un plan comptable uniforme tel que prévu à l'article 13 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques [...] ».

Le représentant du Ministère d'Etat informe que le projet de règlement grand-ducal, actuellement en cours d'examen au Ministère d'Etat, sera prochainement déposé pour suivre la procédure réglementaire.

#### **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.*

Le GRECO conclut que la recommandation a été traitée de manière satisfaisante.

#### **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.*

Le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été mise en oeuvre.

M. le Président de la commission propose d'inscrire le contrôle du remboursement des frais de campagnes électorales dont bénéficient les partis politiques dans le Règlement de la Chambre des Députés. Lesdites dispositions pourraient utilement être inspirées des dispositions afférentes contenues dans la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques.

Il rappelle son courrier au Président de la Chambre des Députés du 9 juin 2010 dans lequel il a fait part du souhait des membres de la commission de voir mettre en place un mécanisme de contrôle des comptes et bilans des groupes politiques.

M. le Président de la Chambre des Députés souligne que la différenciation du financement des groupes et sensibilités politiques par rapport à celui des partis politiques ne ressort pas du cadre légal actuel. Le contrôle des comptes et bilans des groupes et sensibilités politiques par un réviseur d'entreprises, tel que pratiqué par la plupart des groupes et sensibilités politiques, n'est pas jugé suffisant par le GRECO.

Il précise que la Cour des comptes est apte à contrôler la comptabilité des groupes et sensibilités politiques. Dans un souci d'efficacité, il faut prévoir un cadre légal contraignant conférant à la Chambre des Députés le pouvoir de mandater la Cour des comptes de procéder au contrôle de la comptabilité des groupes et sensibilité politiques. Des dispositions afférentes devront être inscrites dans le Règlement de la Chambre des Députés.

Un représentant d'un parti politique donne à considérer que les membres de la Cour des comptes, nommés à l'issue d'un vote lors d'une séance publique du Parlement, seront de sorte appelés à contrôler la comptabilité des groupes et sensibilités politiques composés des mêmes députés.

Un autre représentant d'un parti politique est d'avis que certaines interférences entre la comptabilité d'un parti politique et de son groupe ou de sa sensibilité politique sont toujours possibles.

M. le Secrétaire général de la Chambre des Députés précise que les groupes et sensibilités politiques n'existent, sur le plan formel, que par l'intermédiaire de la Chambre des Députés en ce qu'ils sont prévus comme tels par le Règlement de la Chambre des Députés. D'un point de vue du champ d'application *ratione materiae* de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, celle-ci est, en l'état actuel du droit, habilitée à procéder à un contrôle du budget et de la comptabilité de la Chambre des Députés et de sorte de la comptabilité respective des groupes et sensibilités politiques.

Un courrier afférent sera envoyé au Président de la Chambre des Députés.

### **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 oeuvre efficace du mécanisme de contrôle de la loi de décembre 2007.*

Le GRECO conclut que la recommandation n'a pas été mise en oeuvre.

Il s'agit d'assurer une mise en oeuvre efficace du mécanisme de contrôle tel que prévu par la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques. M. le Président de la commission propose de faire les vérifications nécessaires pour la prochaine réunion.

Un courrier afférent sera envoyé au Président de la Chambre des Députés.

### **Recommandations viii et ix**

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.*

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.*

Le GRECO conclut que les recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

M. le Président de la commission, tout en étant d'avis que ces deux volets devraient être vus en concertation avec les membres de la Cour des comptes, donne lecture de l'article 23, paragraphe (2) du Code d'instruction criminelle, qui dispose que :

*« (2) 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. »*

Partant, les membres de la Cour des comptes sont tenus de dénoncer les soupçons d'infractions, dont notamment la corruption, au procureur d'Etat. Il convient de préciser que la corruption et le trafic d'influence sont érigés en tant qu'infraction pénale au titre des articles 246 à 252 et 260 du Code pénal.

[courrier aux partis politiques]

### **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).*

M. le Président de la commission estime qu'il faut mener une réflexion sur l'inclusion d'un chapitre relatif aux sanctions dans la loi précitée de 2007.

[courrier aux partis politiques]

\*

Il est décidé de convoquer une réunion pour le mardi 14 septembre 2010, à 10h30, en présence des représentants de la Cour des comptes.

Le Secrétaire,  
Laurent Besch

Le Président,  
Paul-Henri Meyers