



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

---

LB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 14 septembre 2010

##### ORDRE DU JOUR :

Continuation de l'échange de vues sur le "Rapport de Conformité sur le Luxembourg" établi par le GRECO du Conseil de l'Europe dans le cadre de la transparence du financement des partis politiques

\*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. Ben Fayot en remplacement de M. Jean-Pierre Klein, Paul-Henri Meyers, M. Fernand Etgen en remplacement de Mme Lydie Polfer, M. Lucien Clement en remplacement de M. Lucien Weiler, M. Marc Spautz en remplacement de M. Raymond Weydert

M. Laurent Mosar, Président de la Chambre des Députés

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

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

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes

M. Serge Conrad, du parti «CSV»

M. Chantal Boly, du parti «LSAP»

M. Claude Meisch, Président du parti «DP»

M. Stéphane Majerus, collaborateur du parti «déli gréng»

M. Robert Mehlen, Président du parti «ADR»

M. Serge Urbany, du parti «déli Lénk»

M. Marc Baum, Attaché parlementaire de la Sensibilité politique «déli Lénk»

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général

Mme Caroline Guezennec, de l'administration parlementaire

Excusés : M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, Mme Lydie Polfer, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

\*

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

\*

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 et que c'est donc uniquement 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.

**Examen des prises de position concernant les différentes recommandations énoncées par le GRECO dans son Rapport de Conformité sur le Luxembourg du 10 juin 2010 :**

Monsieur le Président de la Chambre des Députés salue les réponses des partis politiques qui, suite à son courrier du 14 juillet 2010, ont soumis leurs prises de position à la Chambre des Députés début septembre. Il présente ensuite le contenu de la prise de position de la Conférence des Présidents portant sur les recommandations vi, vii et viii du GRECO.

Monsieur le ministre de la Justice présente le contenu de la prise de position du ministère d'Etat quant aux recommandations ii, ix et x du GRECO.

Les positions de la Conférence des Présidents, des différents partis politiques et du ministère d'Etat concernant les recommandations du GRECO peuvent être résumées comme suit :

Recommandation i :

La majeure partie des partis politiques fait état de l'organisation de réunions d'information et de formations, ainsi que de la communication de notes d'information et de documents modèles destinés à leurs membres.

Il semble ainsi que la recommandation i du GRECO ait été suivie de manière satisfaisante.

Recommandation ii :

En ce qui concerne la proposition de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle de créer une commission gouvernementale ad hoc se composant de membres de la délégation luxembourgeoise auprès du GRECO, d'un représentant de la Chambre des Députés, de représentants des partis politiques ainsi que de la Cour des comptes, il apparaît qu'elle est soutenue par l'ensemble des partis politiques. Le parti déi Lénk précise que son accord est soumis à la condition que tous les partis politiques soient représentés à égalité au sein de la commission d'évaluation et que le dispositif d'évaluation respecte l'indépendance des partis.

Le ministère d'Etat se rallie également à la proposition de la Commission des Institutions et de la Révision, mais ajoute qu'il souhaiterait aussi y être représenté.

Recommandation iii :

Tandis que le parti CSV, sans s'opposer à une discussion à ce sujet, attire l'attention sur le fait que l'introduction d'un statut pour les partis politiques risquerait d'aller à l'encontre de l'article 52 de la Constitution luxembourgeoise, le parti LSAP ne voit quant à lui aucun intérêt

à une telle introduction qui irait à l'encontre du fonctionnement de la démocratie et de la liberté existante. Des propos similaires sont avancés par le parti déi Lénk.

Le parti DP, sans se prononcer sur le détail, est d'avis que la discussion sur la définition d'un statut juridique des partis politiques « mérite d'être continuée devant la toile de fond des dispositions de droit constitutionnel et des remarques formulées par le GRECO ».

Le parti déi gréng considère que « même s'il n'y a pas urgence à établir un statut spécifique pour les partis politiques, l'introduction d'un tel statut pourrait s'avérer utile, voire inévitable à long terme ».

Le parti ADR ne s'oppose pas à l'introduction d'un statut, mais à « toute tentative qui aurait pour but d'entraver la participation aux élections pas des listes de candidats qui ne rempliraient pas les conditions statutaires ainsi définies ».

#### Recommandation iv :

Le ministère d'Etat signale qu'il a élaboré un avant-projet de règlement grand-ducal ayant pour objet l'introduction d'un plan comptable uniforme pour les partis politiques, mais ajoute que la recommandation iv du GRECO comporte encore d'autres éléments à clarifier.

#### Recommandation vi :

La Conférence des Présidents invite le gouvernement à faire une proposition pour compléter le texte légal afin d'y préciser 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 ».

#### Recommandation vii :

Afin de permettre à la Cour des comptes de constater la séparation entre le financement des groupes politiques et celui des partis politiques, la Conférence des Présidents propose d'insérer un nouveau paragraphe à l'article 16 du Règlement de la Chambre des Députés.

#### Recommandation viii :

Le parti CSV ne s'oppose pas à la mise en œuvre de la recommandation viii du GRECO tout en précisant qu'il appartient à la Chambre des Députés de se prononcer sur d'éventuels ajustements législatifs.

Le parti LSAP estime que « la législation de la Cour des comptes trouve pleinement application et qu'il n'existe aucune raison de soumettre les partis politiques à un régime différent que les autres services et établissements soumis au contrôle de la Cour des comptes ».

Le parti déi gréng considère que le dispositif législatif est assez complet pour couvrir les préoccupations du GRECO et qu'il est donc inutile d'accroître le catalogue des sanctions dans la loi en question. Le parti DP partage cet avis.

Le parti ADR déclare d'accord de soutenir toute initiative dans le sens d'une clarification des suites à donner aux irrégularités détectées par la Cour des comptes en cas de besoin.

La Conférence des Présidents estime qu'il revient à la « commission parlementaire en charge du dossier du financement des partis politiques » d'analyser les observations formulées par la Cour des comptes à la suite de ses contrôles.

Quant à la dénonciation des soupçons d'infraction par la Cour des comptes, la Conférence des Présidents rappelle que l'article 23 du Code d'instruction criminelle est applicable en la matière.

#### Recommandation ix :

Plusieurs partis signalent avoir d'ores et déjà préparé des documents standards à remplir par leurs membres.

L'élaboration par le ministère d'Etat du règlement grand-ducal prévu à l'article 13 de la *loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* (voir aussi recommandation iv) devrait faciliter la mise en œuvre de la recommandation ix.

#### Recommandation x :

Le parti CSV trouve qu'il est prématuré de prévoir une éventuelle extension des sanctions existantes et préconise plutôt une analyse approfondie de l'application concrète de la législation en vigueur.

Le parti LSAP rappelle que la proposition de loi a été amendée sur le point des sanctions en fonction de l'avis du Conseil d'Etat. Il ne s'oppose pas à un renforcement des sanctions qui doivent cependant rester proportionnées à la faute constatée et pose la question du recours à des sanctions administratives supplémentaires en cas d'infraction grave.

Le parti déi gréng considère que le dispositif législatif est assez complet pour couvrir les préoccupations du GRECO (voir aussi recommandation viii).

Le parti ADR ne s'oppose pas à des dispositions supplémentaires en cas de besoin.

Le parti déi Lénk considère que l'élargissement de l'éventail des sanctions applicables pourrait aller à l'encontre de la liberté politique et se demande si le Code pénal est suffisamment précis sur le délit de corruption.

Le ministère d'Etat se demande d'une part comment la loi sur le financement des partis politiques pourrait sanctionner des partis politiques ne touchant pas ce type de financement public. D'autre part, en ce qui concerne un éventuel élargissement des sanctions applicables au-delà de la suspension et de la réduction des financements publics (point b. de la recommandation x), il suggère l'exclusion d'un parti de tout financement pendant un certain délai (par exemple 1 an).

#### Débat :

Des différents échanges de vues qui ont eu lieu au cours de la réunion, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Il appartient à la Conférence des Présidents de décider quelle commission parlementaire sera à l'avenir « chargée du dossier du financement des partis politiques » (voir point 3 de la prise de position de la Conférence des Présidents). La question du suivi de l'exécution de la loi sur le financement des partis politiques est également posée. Monsieur le Président suggère que ce suivi soit assuré par une commission parlementaire.

- Il est rappelé que la loi sur le financement des partis politiques a pour base une proposition de loi. Il serait donc préférable et plus logique que des modifications de cette loi fassent également l'objet d'une nouvelle proposition de loi plutôt que d'un projet de loi.

Tout en rappelant que le GRECO adresse ses recommandations au gouvernement, Monsieur le ministre de la Justice se déclare tout à fait d'accord avec une telle façon de procéder.

- En vue de l'entrée en vigueur d'un plan comptable commun pour tous les partis politiques, le parti ADR soulève la question de l'organisation d'une formation commune destinée à tous les acteurs concernés.

Il est rappelé que les partis politiques sont tout à fait libres d'organiser des cours communs comme bon leur semble.

- En ce qui concerne la proposition de la création d'une commission gouvernementale agissant en temps que dispositif d'évaluation du système général de financement politique, il est suggéré que la Cour des comptes n'en soit pas membre, mais que son Président puisse participer à ses réunions s'il le souhaite. La commission d'évaluation ne devrait pas être présidée par un membre du gouvernement. Finalement, il est décidé de charger une commission parlementaire du rôle d'évaluateur (voir recommandation ii ci-dessous).

- Le problème de la distinction entre versements et dons des mandataires persiste.

- Monsieur le ministre de la Justice considère qu'en ce qui concerne la dénonciation d'une infraction constatée par la Cour des comptes, le texte de loi actuel est suffisamment précis. Se pose cependant la question de la définition des infractions pénales (hors corruption) ainsi que celle des sanctions à envisager (pénales et/ou administratives). Il rappelle que le texte initial de la proposition de loi avait prévu des sanctions pénales, mais que ce passage a ensuite été supprimé au cours des travaux préparatifs de la loi.

La Commission décide de consacrer une réunion au volet des sanctions. Un document retraçant l'évolution de la partie du texte portant sur les sanctions sera communiqué aux participants à cette réunion.

## **Décisions prises à l'égard des recommandations du GRECO :**

### Recommandation i :

Le GRECO sera informé du fait que la majeure partie des partis politiques a organisé des réunions d'information et des formations, ainsi que communiqué des notes d'information et des documents modèles à ses membres. Ces mesures sont d'ailleurs toujours poursuivies à l'heure actuelle.

### Recommandation ii :

Au lieu de créer une commission gouvernementale telle que proposée par la Commission des Institutions et de la Réforme constitutionnelle, le rôle d'évaluateur du système général de financement politique pourrait être confié à la commission parlementaire « chargée du dossier du financement des partis politiques ». Cette commission pourra inviter les membres du gouvernement à participer à ses « réunions d'évaluation » et également recourir à des experts externes en cas de besoin. Elle pourrait également être chargée du suivi du rapport

du GRECO. Les nouvelles responsabilités de la commission parlementaire en question devront faire l'objet d'une modification du règlement de la Chambre des Députés.

L'accord du parti déi Lénk est soumis à la condition que tous les partis politiques soient représentés à égalité au sein de la commission d'évaluation et que le dispositif d'évaluation respecte l'indépendance des partis.

Recommandation iii :

Il sera expliqué au GRECO d'une part qu'au Luxembourg les partis politiques sont des associations de fait à l'égard desquelles il est possible d'introduire des recours (citer la jurisprudence) et d'autre part, que l'introduction d'un statut pour les partis politiques risquerait d'aller à l'encontre de l'article 52 de la Constitution luxembourgeoise.

Recommandation iv :

Le ministère d'Etat a élaboré un avant-projet de règlement grand-ducal ayant pour objet l'introduction d'un plan comptable uniforme pour les partis politiques. Ce plan comptable devrait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011 et préciserait le détail des obligations comptables ainsi que leur périmètre (**point a.** de la recommandation iv du GRECO). L'avant-projet de règlement grand-ducal comporte encore un certain nombre de questions nécessitant des réponses politiques. Il sera soumis pour avis à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle dans les prochaines semaines.

Alors qu'il serait utile de préciser la notion d'« avantage en nature », par exemple au niveau du règlement grand-ducal mentionné ci-dessus, l'élaboration d'une telle définition s'avère difficile et délicate (**point b.** de la recommandation iv). Partant du principe que la considération apportée au don en numéraire devrait être la même à l'égard du don en nature, la limite de 250 euros figurant à l'article 9 de la *loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* pourrait également être appliquée à ce dernier. Le problème de l'absence de comptabilisation des dons en nature est encore évoqué.

Recommandation vi :

La Conférence des Présidents de la Chambre des Députés a invité le gouvernement à faire une proposition pour compléter le texte légal afin d'y préciser 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 ». Sur proposition de Monsieur le ministre de la Justice, il est décidé qu'il revient à la Chambre des députés d'élaborer une proposition de loi à ce sujet.

Recommandation vii :

Afin de permettre à la Cour des comptes de constater la séparation entre le financement des groupes politiques et celui des partis politiques, la Conférence des Présidents prévoit d'insérer un nouveau paragraphe à l'article 16 du Règlement de la Chambre des Députés. La teneur finale du nouveau paragraphe sera discutée au cours d'une prochaine réunion de la Conférence des Présidents et soumis à la Commission du Règlement dans les meilleurs délais.

Recommandation viii :

Il reviendra à la commission parlementaire en charge du suivi du dossier du financement des partis politiques d'analyser les observations formulées par la Cour des comptes à la suite de ses contrôles et de décider des suites à donner aux constats de la Cour.

Quant à la dénonciation des soupçons d'infraction par la Cour des comptes, il est rappelé que l'article 23 du Code d'instruction criminelle est applicable en la matière.

Recommandation ix :

L'élaboration par le ministère d'Etat du règlement grand-ducal prévu à l'article 13 de la *loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques* (voir aussi recommandation iv) facilitera encore la mise en œuvre de la recommandation ix, alors que la Cour des comptes constate d'ores et déjà une nette amélioration de la qualité et de l'uniformité des données comptables qui lui sont soumises par les partis politiques.

En ce qui concerne les règles applicables au premier exercice (p. ex. la prise en compte du patrimoine existant), elles devraient découler du plan comptable uniforme

Recommandation x :

**Une prochaine réunion de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle sera consacrée au volet des sanctions. Un document de travail retraçant l'évolution de la partie du texte de la proposition de loi portant sur les sanctions sera communiqué par le secrétaire de la Commission aux participants à cette réunion.**

Luxembourg, le 28 septembre 2010

La secrétaire,  
Caroline Guezennec

Le Président,  
Paul-Henri Meyers