



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

TB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 1er décembre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation des projets de procès-verbaux des réunions du 20 octobre 2010 et du 17 novembre 2010
2. Echange de vues sur une modification éventuelle de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
3. 5331 Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires
- Rapporteur : Monsieur Alex Bodry

- Présentation et adoption d'un projet de rapport complémentaire

*

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

M. Fernand Etgen, observateur

M. François Biltgen, Ministre de la Justice

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Claude Frieseisen, Secrétaire général de la Chambre des Députés

Mme Tania Braas, M. Laurent Besch, Mme Pascale Kohn, 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 du 20 octobre 2010 et du 17 novembre 2010**

Les projets de procès-verbaux du 20 octobre 2010 et du 17 novembre 2010 sont approuvés.

*

M. le Ministre demande si l'adoption du projet de procès-verbal du 20 octobre 2010 signifie qu'il peut, en collaboration avec les autorités judiciaires, notamment la Cour supérieure de Justice et le Parquet général, commencer les travaux d'élaboration du projet de loi relatif au Conseil national de la Justice, respectivement revoir d'une manière générale, l'agencement des différentes juridictions.

Un membre du groupe politique LSAP répond que son groupe politique se déclare d'accord avec la mise en place d'un Conseil national de la Justice, mais qu'il est réticent à la fusion de la Cour de cassation et de la Cour constitutionnelle en une cour unique faisant fonction à la fois de Cour de cassation et de Cour constitutionnelle et englobant tout le système juridique (ordre judiciaire et ordre administratif).

L'orateur souligne que tant la Constitution actuelle que la proposition de révision portant modification et nouvel ordonnancement de la Constitution, entérinent le principe de deux ordres de juridictions et que la mise en place d'une cour unique va à l'encontre de ce principe. Il soulève que son groupe politique ne voit pas l'intérêt de créer une Cour de cassation en matière administrative et précise que les compétences administratives sont définies autrement au Luxembourg que dans des pays tels que la France, dans lesquels un pourvoi en cassation en matière administrative existe. En fait, le droit luxembourgeois n'a pas repris les particularités du droit français relatives à la compétence des juridictions administratives en matière de responsabilité contractuelle et extra-contractuelle des entités de droit public.

Suite à cette déclaration, la Commission procède à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- M. le Ministre souligne qu'il ne veut en aucun cas remettre en cause les deux ordres de juridictions. Il précise qu'il s'agit en l'occurrence non seulement de la question de savoir s'il faut créer une Cour de cassation en matière administrative, mais aussi de la volonté de vouloir anticiper les difficultés de composition éventuelles de la Cour de cassation actuelle;
- quant à la remarque d'un membre du groupe politique DP que l'instauration d'un recours en cassation en matière administrative risque de prolonger les procédures contentieuses, M. le Président répond que l'argument de l'allongement des délais ne constitue nullement une raison pour ne pas adjoindre une « troisième voie de recours », mais que des réflexions plus fondamentales en la matière s'imposent. Il souligne que les juridictions administratives constituent en principe des juridictions d'annulation où le point de vue légal est analysé à deux reprises, d'une part, par le Tribunal administratif et, d'autre part, par la Cour administrative, qui en tant que juge de légalité, joue en fait déjà le rôle d'une Cour de cassation, de sorte qu'il faut se

demander s'il est judicieux de prévoir un pourvoi en cassation en matière de recours en réformation, qui est d'exception;

- dans le souci de ne pas encombrer inutilement les juridictions administratives, le Ministre met en garde contre la pratique actuelle qui existe aussi bien au sein des différentes commissions parlementaires qu'au Gouvernement, de prévoir de manière systématique dans les projets de loi respectivement les propositions de loi, un recours en réformation. L'orateur relève que seules les décisions administratives infligeant une sanction à l'administré devraient faire l'objet d'un recours en réformation et souligne que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme admet qu'une sanction imposée par l'administration ne se heurte pas à la Convention européenne des droits de l'homme, pourvu que l'administré frappé par la sanction puisse introduire un recours contre celle-ci devant un tribunal offrant toutes les garanties de l'article 6 de ladite Convention¹. Le Président se rallie au Ministre et soulève même qu'il faut arrêter des lignes de conduite déterminant les cas dans lesquels un tel recours est à prévoir ;

Etant donné que ce point prête encore à discussion, la Commission décide de consacrer la réunion du 2 février 2011 à ce sujet. Le Ministre a en outre jugé utile et nécessaire de convoquer Mme la Présidente de la C.S.J. et M. le procureur général d'Etat à cette réunion.

2. Echange de vues sur une modification éventuelle de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques

M. le Président passe en revue les articles de la loi du 21 décembre 2007 susmentionnée, qui, à ses yeux, posent problème, à savoir les articles 7, alinéa 2, 10 et 17. Par ailleurs, M. le Président perd quelques mots sur l'absence de sanctions pénales dans la loi précitée.

a) Article 7, alinéa 2

L'article 7, alinéa 2 dispose 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.* »

M. le Président donne à considérer que les termes « *fausse déclaration* » visent une infraction, de sorte que le fonctionnaire qui en prend connaissance lors du contrôle des comptes et bilans du parti politique devrait non pas prendre une décision administrative visant à réduire la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés,

¹ **Article 6 CEDH : Droit à un procès équitable**

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

2. Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Tout accusé a droit notamment à :

- a) être informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui ;
- b) disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ;
- c) se défendre lui-même ou avoir l'assistance d'un défenseur de son choix et, s'il n'a pas les moyens de rémunérer un défenseur, pouvoir être assisté gratuitement par un avocat d'office, lorsque les intérêts de la justice l'exigent ;
- d) interroger ou faire interroger les témoins à charge et obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge ;
- e) se faire assister gratuitement d'un interprète, s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience.

mais devrait dénoncer ce fait au procureur d'Etat conformément à l'article 23 du Code d'instruction criminelle.

En outre, dans un souci de sécurité juridique, l'orateur estime qu'une référence aux dispositions du Code pénal, soit sous l'article 7, soit sous un chapitre à part ayant trait aux sanctions pénales, serait de mise.

Suite à ces affirmations, la Commission procède à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- la Commission est unanime pour dire que la notion de « *fausse déclaration* » est ambiguë et doit être clarifiée dans le sens qu'est visée une erreur de comptabilisation et non pas un faux en écritures;
- étant donné qu'une erreur de comptabilisation peut être redressée, M. le Président donne à considérer qu'il ne faut pas maintenir l'automatisme de la réduction tel que prévu par l'article 7, alinéa 2 actuel, mais qu'il faudrait modifier le texte en ce sens que la dotation sera réduite seulement dans le cas où le parti politique concerné, mis à même de régulariser les griefs formulés contre lui, refuse de le faire;
- quant à la proposition d'un membre de la Commission de modifier le texte en ce sens qu'une distinction devrait être faite entre une erreur de comptabilisation, d'une part, et le faux en écritures, d'autre part, M. le Ministre souligne que, pour que l'infraction de faux en écritures soit donnée, il faut que l'intention frauduleuse soit établie, de sorte qu'il faut intenter un procès pénal débouchant sur une condamnation, avant de pouvoir engager des poursuites civiles à l'égard du parti politique;

Suite à cet échange de vues, la Commission propose de revenir sur ce point dans sa prochaine réunion, fixée au 12 janvier 2011, et M. le Président suggère de faire éventuellement une proposition de texte en se basant sur les travaux préparatoires de la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques (doc. parl. 5700).

b) Article 10

M. le Président souligne que le fait de ne pas considérer les versements effectués personnellement par les mandataires sur base de leurs rémunérations ou indemnités comme des dons, constitue une lacune à laquelle il faut remédier.

L'orateur relève en outre que le bout de phrase « *sur base de ...* » est équivoque puisqu'on pourrait en déduire que les versements ne doivent pas nécessairement être inférieurs aux rémunérations et aux indemnités touchées par les mandataires, mais on pourrait également en déduire qu'ils peuvent être supérieurs (double, triple, etc.) aux rémunérations et aux indemnités qu'ils touchent. Il propose, par conséquent, de compléter l'article 10 par le bout de phrase suivant : « *... à condition de ne pas dépasser les montants usuellement fixés par les partis politiques.* » Ainsi, tout versement dépassant ces montants serait à considérer comme un don. Cela signifierait que les partis politiques devraient annexer une note à leurs comptes et bilans annuels relatant le pourcentage à verser par chaque mandataire.

Suite à ces explications, la Commission procède à un échange de vues, duquel il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- le fait de devoir publier les versements effectués par les mandataires, considérés comme des dons, pose problème à certaines personnes ;
- afin de pouvoir concevoir la manière dont se compose le montant total des versements effectués par les mandataires au parti politique qu'ils représentent, la Cour des comptes demande déjà à l'heure actuelle, la communication de la décision ayant fixé le montant à verser par les mandataires et considère les versements supérieurs à 250 euros comme des dons. Ainsi, il est retenu que le texte actuel devra être reformulé en ce sens qu'il entérine la pratique de la Cour des comptes;
- en ce qui concerne la reformulation de l'article 10 actuel, M. le Président propose de se référer aux amendements adoptés par la Commission relatifs à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques (doc. parl. 5700⁴), notamment au commentaire de l'article 10 qui prévoit une double limite. D'une part, le montant à verser par les mandataires aux partis politiques qu'ils représentent est fixé par les règles internes des différents partis politiques et, d'autre part, ce montant ne doit pas être supérieur à l'indemnité elle-même. L'orateur estime que l'article 10 pourrait être modifié dans ce sens, tout en précisant cependant que les versements supérieurs au montant fixé par les partis politiques seront considérés comme des dons. Il suggère de faire une proposition de texte avec un commentaire d'article afférent pour la prochaine réunion, fixée au 12 janvier 2011.

c) Article 17

L'article 17 prévoit que « *les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B.* »

Quant à la remarque de M. le Président que le maintien de l'article 17 n'est justifié que s'il est appliqué aussi bien par les partis politiques que par le Gouvernement, M. le Ministre répond que la responsabilité de la publication des comptes et bilans des partis politiques incombe au Premier Ministre.

M. le Secrétaire général de la Chambre des Députés rend la Commission attentive au fait que la Chambre des Députés doit également publier les comptes et bilans des partis politiques sur son site Internet, mais souligne que pour les exercices des années 2008 et 2009, certains partis politiques y ont annexé une panoplie de pièces telles que des tableaux de corrections etc., de sorte qu'il a été décidé, dans un souci de simplification, de publier uniquement les comptes de profits et pertes et les bilans (actif et passif). Ainsi, il est garanti que les mêmes documents seront publiés dans le Mémorial B et sur le site Internet de la Chambre des Députés. En outre, dans un souci de sécurité, l'orateur estime utile que le Ministère d'Etat en informe les différents partis politiques et propose, par ailleurs, de préparer dans ce sens les dossiers transmis par les partis politiques à la Chambre des Députés, en vue de leur publication sur le site Internet de la Chambre des Députés pour fin 2010.

La Commission se déclare d'accord avec cette proposition.

Suite à cette intervention, M. le Ministre s'interroge sur l'utilité de publier les mêmes documents à la fois dans le Mémorial B et sur le site Internet de la Chambre des Députés et M. le Président répond qu'en cas de changement de la situation actuelle, la publication sur le site Internet de la Chambre des Députés devrait être favorisée. Dans ce cas, l'article 17 devrait être abrogé.

d) L'absence de sanctions pénales

M. le Président rappelle que suite à la proposition du Conseil d'Etat dans son avis relatif à la proposition de loi portant réglementation du financement des partis politiques (doc. parl. 5700²), les sanctions pénales prévues dans la proposition de loi initiale ont été supprimées. En effet, la Haute Corporation a estimé que les dispositions des articles 196 et suivants du Code pénal contiennent des sanctions bien plus dissuasives.

Afin de rendre visible que des sanctions pénales sont applicables aux partis politiques, M. le Président est d'avis qu'il faut faire dans la loi de 2007, un renvoi aux dispositions du Code pénal applicables en la matière et suggère de faire une proposition de texte pour la prochaine réunion, fixée au 12 janvier 2011.

3. 5331 Proposition de loi sur les enquêtes parlementaires

M. le Rapporteur présente succinctement son projet de rapport complémentaire.

La Commission propose de remplacer à l'alinéa 2 du commentaire de l'article 4 nouveau (ancien article 5) le bout de phrase « *est réduit au maximum* » par « *est réduit au strict minimum* ».

Le projet de rapport complémentaire ainsi modifié trouve l'accord unanime de la commission.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président,
Paul-Henri Meyers