CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

LB/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Procès-verbal de la réunion du 12 janvier 2011

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er décembre 2010

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

   - Présentation d'un projet de proposition de loi
   - 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 du 1er décembre 2010

*

Présents : M. Claude Adam remplaçant M. Félix Braz, M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, Mme Lydie Polfer, M. Raymond Weydert

M. Fernand Etgen, observateur

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Laurent Besch, de l'Administration parlementaire

*

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

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er décembre 2010

Le projet de procès-verbal sous rubrique recueille l'accord unanime de la commission.

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

(le projet de proposition de loi portant a) modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques b) modification de l'article 91 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003 a été transmis aux membres de la commission par courrier électronique en date du 5 janvier 2011)

Présentation d'un projet de proposition de loi

Le projet de proposition de loi comporte un article 1er qui regroupe les modifications proposées à l'endroit des articles 6, 7, 9, 10 et 17 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques et un article 2 proposant de modifier l'article 91 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Article 1er (loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques)

Point 1 – article 6, alinéa 2

Il est proposé de préciser, par l'ajout d'une troisième phrase, que les comptes et bilans des partis politiques sont publiés par la Chambre des Députés sur son site Internet. Le libellé de la deuxième phrase est adapté d'un point de vue rédactionnel.

Dans sa version actuelle, les pièces librement consultables et publiées sur le site Internet de la Chambre des Députés comportent (i) les statuts, la liste des dirigeants ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants et (ii) un relevé des donateurs et des dons tel que prévu à l'article 9 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques (ci-après la loi).

Cette modification n'appelle pas d'observation particulière.

Point 2 – article 7, alinéa 2

Il est proposé de supprimer l'alinéa 2 de l'article 7 relatif à la sanction applicable en cas de fausse déclaration en relation avec les dispositions de l'article 6. Tout acte constitutif d'une fausse déclaration est un fait pénal dont l'instruction et la poursuite relèvent de la compétence exclusive des autorités judiciaires.

Le libellé actuel de l'alinéa 2 érige clairement une sanction, à savoir qu'en cas de fausse déclaration la dotation étatique de l'année suivante est réduite du double des montants concernés. Il ne s'agit donc pas de la simple application du principe de la restitution d'un montant indûment touché.

Or, il convient de noter que l'application de cette disposition spécifique et celle du droit pénal général peuvent, selon les circonstances, aboutir à la violation du principe du *non bis in idem*.

Le représentant du Gouvernement ajoute que l'article 23, paragraphe (2) du Code d'instruction criminelle oblige tout fonctionnaire, en l'espèce le fonctionnaire du Ministère d'Etat, qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un fait susceptible de constituer un délit ou un crime, d'en informer aussitôt le procureur d'Etat. Ainsi, le fait perpétré par un parti politique en violation avec la loi sur le financement des partis politiques fera l'objet d'une information et d'une instruction judiciaires.
Prévoir, dans pareil cas, la restitution de la somme indûment obtenue à titre de dotation étatique, voire la faculté pour le Trésor public de suspendre le paiement de la dotation étatique, permettra de disposer d'un cadre légal complet.

L'orateur renvoie aux articles 496-1 à 496-3 du Code pénal (figurant sous le Titre IX, Chapitre II.- Des fraudes, Section III.- De l'escroquerie et de la tromperie) qui constituent un ensemble de dispositions cohérentes et dissuasives, tant à l'égard du droit national qu'international. La réciprocité avec les législations étrangères limitrophes, notamment eu égard à l'entraide judiciaire en matière pénale, sera donnée.

Certains membres de la commission estiment qu'il ne peut y avoir en l'espèce violation du principe du *non bis in idem*. En effet, la peine telle que prévue à l'article 7, alinéa 2 vise le parti politique en tant qu'association et l'éventuelle condamnation subséquente, fondée sur base du droit pénal général, vise les responsables (personnes physiques) du parti politique concerné.

M. le Président estime utile de prévoir, dans le chef du parti politique ayant essuyé une condamnation pénale pour fausse déclaration pour un exercice comptable, l'obligation de restituer l'ensemble de la dotation étatique reçue au cours de l'exercice comptable afférent.

La rédaction actuelle de l'alinéa 2 de l'article 7 vise tant la fausse déclaration faite par erreur que celle faite de manière dolosive.

Ainsi, M. le Président propose de modifier l'article 17 de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques en y ajoutant un renvoi aux articles 496-1 à 496-3 du Code pénal.
A l'endroit de l'article 7, alinéa 2, il est proposé de prévoir une disposition relative à la restitution d'une somme indûment touchée.
Il est inséré un nouvel alinéa 3 qui prévoit l'obligation de restitution du double de la dotation étatique reçue par le parti politique en cas de condamnation sur base de l'article 17 nouvellement libellé. La proportionnalité de la sanction, eu égard à la gravité du fait commis, est, de l'avis de la commission, respectée. Il importe de préciser qu'il s'agit du double des montants reçus suite à la commission du fait frauduleux.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 7 peuvent être libellés comme suit:

«*Les aides financières indûment touchées sont à restituer au Trésor de l'Etat.*

En cas de condamnation sur base de l'article 17, le parti politique concerné doit verser au Trésor de l'Etat le double des montants touchés illicitement.»

Il va de soi que la condamnation essuyée par le parti politique doit être définitive, c'est-à-dire que la décision de justice a acquis force de chose jugée.

Point 3 – article 9, alinéa 3

Il est proposé de préciser que le relevé des donateurs doit comporter les dons indiqués en numéraire, respectivement, pour les dons en nature, l'évaluation afférente.
Il est encore proposé que seul le relevé des dons annuels en numéraire et en nature dépassant le montant de deux cent cinquante euros doit être déposé annuellement avec les comptes et bilans du parti politique concerné auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés, conformément aux dispositions de l'article 6 (actuellement il s'agit du relevé tant des donateurs que des dons).

Point 4 – article 10

Il est proposé de délimiter davantage la distinction entre les versements faits par les mandataires politiques à leur parti, et à considérer comme tels, et les versements effectués et à considérer comme dons au sens de la loi.
Il s'agit de circonscrire le risque que des dons reçus par des mandataires politiques puissent être continués au parti politique, à des fins de déguisement, en tant que rémunérations ou indemnités.

Sur proposition de la commission, il est proposé (i) de supprimer le terme «*maxima*» comme étant superflu et (ii) d'ajouter, dans un souci de cohérence, après les termes «*par les partis politiques*» ceux de «*ou leurs composantes*».

Point 5 – article 17

M. le Président précise qu'il a initialement proposé que le non-respect des obligations inscrites à l'endroit des articles 8 et 9, alinéas 3 et 4 soit poursuivi pénalement sur base de l'article 196 du Code pénal.

Or, eu égard aux discussions au sujet du point 2 ci-avant, il propose de remplacer le renvoi à l'article 196 du Code pénal par celui aux articles 496-1 à 496-3 du Code pénal.

Le libellé actuel de l'article 17, en ce qu'il dispose la publication des comptes et bilans annuels des partis politiques au Mémorial B, est supprimé.

L'orateur relève que la responsabilité pénale des personnes morales a été introduite dans la législation luxembourgeoise par la loi du 3 mars 2010 1. introduisant la responsabilité pénale des personnes morales dans le Code pénal et dans le Code d'instruction criminelle 2. modifiant le Code pénal, le Code d'instruction criminelle et certaines autres dispositions législatives (Mémorial A, n° 36 du 11 mars 2010).

Or, les partis politiques luxembourgeois étant des associations de fait et ne disposant partant pas d'une personnalité juridique distincte, ils ne peuvent être considérés comme une personne morale au sens de la loi précitée.
La question d'une éventuelle extension *sui generis* de la notion de personne morale requière au préalable un accord tous azimuts sur le statut juridique d'un parti politique. Or, l'orateur rappelle les désaccords existant actuellement à ce sujet.

Article 2 (modification de l'article 91 de la loi électorale modifiée du 18 février 2003)

Il est proposé de préciser que toute dépense engagée par un parti politique en relation directe avec les élections législatives ou européennes pendant une période restant à définir est à considérer comme frais de campagne.

M. le Président précise qu'est visé le moment de l'engagement d'une dépense et non celui du paiement de la dépense.

La commission décide de supprimer le bout de phrase relatif à la détermination de la période à considérer comme campagne électorale.

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 du 1er décembre 2010

Ce point est, faute de temps, reporté à la prochaine réunion de la commission prévue le mercredi 19 janvier 2011 à 10h30.

Le Secrétaire,
Laurent Besch

Le Président,
Paul-Henri Meyers