

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

TB,TT/PR

Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle et Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

Procès-verbal de la réunion du 13 juin 2012

ORDRE DU JOUR :

1. Mise au point de la mise en application des recommandations du GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption - Conseil de l'Europe)
2. Mise en application de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques
 - Examen du rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2010
 - Décision à prendre quant aux recommandations proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (cf. courrier électronique du 27 mars 2012)
3. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 avril 2012
4. Divers

*

Présents : M. Alex Bodry, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, M. Fernand Etgen remplaçant Mme Lydie Polfer, M. Ben Fayot, M. Léon Gloden, M. Jean-Pierre Klein, M. Paul-Henri Meyers, M. Raymond Weydert, membres de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, M. Norbert Hauptert, membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

M. Laurent Zeimet, Secrétaire général du parti politique CSV, M. Serge Conrad, Membre du secrétariat général du parti politique CSV

M. Alex Bodry, Président du parti politique LSAP, M. Jean-Pierre Klein, Membre du parti politique LSAP, Mme Chantal Boly, Secrétaire d'organisation du parti politique LSAP

M. Fernand Etgen, Secrétaire général du parti politique DP

M. Stéphane Majerus, Secrétaire du parti politique déi gréng

M. Fernand Kartheiser, Président du parti politique ADR

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

M. Jean Bour, Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes

Mme Tania Braas, Mme Toiny Thommes-Gerbec, de l'administration parlementaire

Excusés : M. Lucien Weiler, membre de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

M. Fernand Boden, Mme Lydia Mutsch, membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CE)

*

Présidence : M. Paul-Henri Meyers, Président de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

*

1. Mise au point de la mise en application des recommandations du GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption - Conseil de l'Europe)

En guise d'introduction, M. le Président souligne que, suite à leur demande, les membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe assistent aux discussions sur le présent point.

A l'ordre du jour figure le projet du deuxième rapport de conformité sur le Luxembourg du GRECO « Transparence du financement des partis politiques »¹, qui sera adopté lors de la 56^{ème} réunion plénière se déroulant du 20 au 22 juin 2012. Son adoption met fin à la procédure de conformité du troisième cycle d'évaluation sur le Luxembourg.²

L'orateur rappelle que dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé 10 recommandations au Luxembourg concernant le Thème II - Transparence du financement des partis politiques. Au cours des deux dernières années, le Luxembourg s'est efforcé de leur donner une suite favorable et, à son avis, on peut déduire du projet de rapport que, d'une façon générale, ces recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante. Il tient à remercier toutes les personnes ayant contribué à ce résultat.

Sont passées en revue les recommandations ayant été partiellement respectivement n'ayant pas été mises en œuvre.

¹ Transmis par courrier électronique en date du 21 mai 2012.

² Le projet de rapport a été adopté le 22 juin 2012. Le rapport, rendu public le même jour, a été transmis par courrier électronique le 11 juillet 2012.

- **Recommandation i.**

Le GRECO avait 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 autorités luxembourgeoises ont informé le GRECO que deux séances de formation à raison de quatre heures chacune ont eu lieu les 14 et 17 novembre 2011. Cette formation s'adressait plus particulièrement aux divers responsables des partis politiques chargés de traiter et de contrôler les flux financiers de leur parti, y compris ceux qui ne bénéficient pas de dotations publiques ou qui ne sont pas représentés à la Chambre des Députés. En outre, les partis politiques organisent eux-mêmes régulièrement des formations notamment après le renouvellement des mandats nationaux et communaux.

Le GRECO a conclu que la présente recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

- **Recommandation iii.**

Le GRECO avait 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 est d'avis que les informations fournies par les autorités luxembourgeoises n'apportent pas de nouveaux éléments et reprennent pour l'essentiel les arguments déjà invoqués et sans relation avec l'objet de cette recommandation (liberté de participation aux élections faisant obstacle à l'institutionnalisation systématique des partis, le fait que l'esprit de la loi est de n'assujettir aux obligations légales de la réglementation de 2007 révisée en décembre 2011 que les partis politiques qui reçoivent une aide publique). Le Luxembourg a en outre rappelé que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle continue d'étudier intensément cette question, mais que dans l'immédiat, les partis sont d'ores et déjà tenus de se doter de statuts définissant de façon démocratique leur organisation interne.

Vu l'absence de nouveaux développements sur cette question, le GRECO a conclu que la présente recommandation n'a pas été mise en œuvre.

M. le Président propose de relancer ces discussions dans le cadre de l'instruction de la proposition de révision 6030. En outre, il suggère de transmettre des copies des statuts des partis politiques déposés auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, au GRECO afin de donner une suite favorable à sa question concernant le dépôt des statuts.

Un représentant du groupe politique LSAP trouve les remarques du GRECO à l'égard de ce sujet quelque peu désobligeantes et demande à ce que le bout de phrase «... et sans relation avec l'objet de cette recommandation... » à l'endroit du point 16 soit supprimé.

Au vu des remarques formulées ci-dessus, M. Bour, en sa qualité de Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO, tient à souligner que le troisième cycle d'évaluation prendra fin par l'adoption du présent projet de rapport, de sorte que les recommandations y formulées sont définitives. A ses yeux, rien ne s'oppose cependant à demander la suppression de ce bout de phrase en expliquant au GRECO les raisons pour lesquelles le Luxembourg estime que les arguments avancés sont en relation avec cette recommandation.

- **Recommandation iv.**

Le GRECO avait 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.).

Le GRECO note que des précisions importantes ont été apportées sur les dons en nature, mais que le périmètre comptable des partis n'est toujours pas suffisamment précisé en ce qui concerne les diverses structures rattachées directement ou indirectement aux partis (par exemple les organes de presse et les diverses associations gérant les affaires des partis). Il accepte bien évidemment le principe de la « campagne électorale » continue pour les partis politiques assujettis à la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, mais cela ne règle toujours pas les questions liées aux comptes de campagnes concernant l'ensemble des acteurs qui participent en pratique aux élections au Luxembourg (liste de candidats présentés par les partis non assujettis à la loi de 2007 précitée, listes de candidats indépendants etc.).

Le GRECO a conclu que la présente recommandation reste partiellement mise en œuvre.

M. le Président souligne qu'il s'agit d'une matière à évolution constante. En ce qui concerne la problématique du financement des campagnes pour les élections locales soulevée par le GRECO, il est proposé d'y revenir le moment venu. Néanmoins, il est précisé que de par la comptabilité globale à tenir par les partis politiques, la comptabilité de leurs composantes, et donc nécessairement celle de leurs sections locales, y est intégrée et tombe partant indirectement sous le contrôle de la Cour des comptes.

- **Recommandation vi.**

Le GRECO avait 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 salue les progrès accomplis avec l'introduction de l'article 93bis dans la loi électorale, mais il ne peut que réitérer le fait que la nouvelle réglementation ne répond pas entièrement aux attentes de la recommandation vi, reprenant les principes posés à l'article 8 de 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. Pour ce qui est de la transparence, les partis, listes et candidats ne souhaitant pas (ou ne pouvant pas) bénéficier de l'aide publique ne sont pas assujettis à la réglementation et cette dernière ne couvre toujours pas les élections locales ou ne précise pas dans quelle mesure les recettes et dépenses en relation avec ces élections sont à prendre en compte.

Il n'est pas clairement précisé quelles sont les règles et le format applicables à la déclaration des recettes et dépenses de campagne électorale ; la référence aux seuls articles 8 et 9 de la loi modifiée de 2007 tend à limiter le périmètre des informations à déclarer et suggère que les autres règles en matière de (sources de) financement et d'obligations ne sont pas applicables. S'il est raisonnable de supposer que les partis politiques assujettis à la loi modifiée de 2007 continueraient d'appliquer l'ensemble des dispositions, la question reste posée quant aux obligations qui incombent aux autres partis et listes de candidats (ou candidats indépendants).

Le travail de la Chambre des Députés en matière de réception des dossiers de demande d'aide ne saurait être assimilé à un dispositif de supervision au sens de l'article 14 de la Recommandation du Conseil de l'Europe. Enfin, des sanctions en matière de financement électoral sont effectivement introduites avec le nouvel article 93*bis* de la loi électorale. Toutefois, cela aboutit à des incohérences avec les règles existantes pour les partis politiques bénéficiant de subventions annuelles.

Les amendements apportés en décembre 2011 à la loi électorale constituent un premier pas dans le sens d'une réglementation sur le financement des campagnes électorales, mais le GRECO regrette que le Luxembourg n'ait pris aucunement en compte ses commentaires depuis le rapport de conformité intérimaire. Il invite, encore une fois, le Luxembourg à redoubler d'efforts.

Le GRECO a conclu que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Bien que les remarques du GRECO concernant les candidatures individuelles soient compréhensibles quant au fond, un représentant du groupe politique LSAP donne à considérer qu'il s'agit plutôt d'un problème théorique au Luxembourg, vu que notamment au plan national, les élections se font au scrutin de liste.

- **Recommandation vii.**

Le GRECO avait 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.

Les autorités du Luxembourg ont indiqué que le 13 juillet 2011, la Chambre des Députés a apporté une modification à l'article 16 de son Règlement, qui complète celui-ci par un nouvel alinéa 5 libellé comme suit : « *Les aides financières accordées aux groupes politiques sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques.* » Le respect de cette disposition est soumis à des vérifications et des contrôles opérés par la Chambre des Députés.

Le Luxembourg a également fait référence à l'introduction en janvier 2011 d'un mécanisme de déclaration et de publication des activités et rémunérations des

parlementaires, ainsi que des soutiens qui leur sont apportés par des donateurs privés.

Le GRECO prend note avec intérêt des mesures adoptées en juillet 2011. Le Luxembourg a en fait privilégié une séparation entre le financement des partis politiques et celui des groupes. Le GRECO est satisfait de cette initiative, mais il encourage vivement le Luxembourg à s'assurer que cette séparation entre financement des partis et financement des groupes soit effective en pratique.

Le GRECO a conclu que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

- **Recommandation x.**

Le GRECO avait recommandé 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).

Le GRECO constate que les réserves exprimées dans le rapport de conformité intérimaire n'ont pas été prises en compte. Il ne peut donc que rappeler que les changements en vigueur depuis le 1er janvier 2012 restent insuffisants et appellent des modifications complémentaires. La loi n'érige pas clairement en infraction ou ne sanctionne toujours pas : a) le non-respect de certaines exigences importantes de la législation sur le financement des partis politiques de 2007 ; b) le non-respect de la différenciation entre dons et versements de mandataires alors que les élus sont autorisés à recevoir directement des dons dans des conditions pas toujours très claires ; c) des règles de l'article 9 alinéas 1 et 2 concernant l'identification des donateurs et des dons par les organes centraux et les composantes du parti.

Seuls les partis bénéficiant ou souhaitant bénéficier de l'aide publique annuelle sont contrôlés et peuvent être sanctionnés. Les derniers amendements apportés par le nouvel article 93bis à la loi électorale de 2003 instaurent des obligations sanctionnables également pour les autres partis politiques : mais il s'agit uniquement des obligations tirées des articles 8 et 9 de la loi de 2007. En l'absence d'un dispositif de contrôle suffisamment précisé, la question de la mise en œuvre des sanctions concernant la matière électorale reste posée de toute façon.

Le GRECO note que si le Luxembourg a effectivement élargi l'éventail des sanctions applicables comme le souhaitait la seconde partie de la recommandation, on peut douter de l'adéquation des mesures. La suspension de l'aide publique aux partis n'est toujours prévue qu'en relation avec l'éventuelle non-soumission des pièces prévues aux articles 6 et 15 de la loi de 2007, mais pas en cas de manquements à d'autres obligations. Dans ces cas, seule la saisine du procureur suivie d'une décision pénale (avec toute la rigueur de la matière : charge de la preuve pour les autorités, lourdeur de la procédure etc.) va non seulement déterminer l'imposition d'une sanction à l'encontre du ou des responsables (les personnes physiques puisque les partis au Luxembourg n'ont pas la personnalité juridique), mais aussi en conséquence automatique d'une telle condamnation, la sanction administrative consistant dans le versement à l'Etat d'une amende du triple des montants touchés illicitement par le parti. En vertu de l'article 7 de la loi de 2007, l'Etat a la possibilité de réclamer au niveau administratif les aides financières indûment touchées par le parti politique,

mais le GRECO voit mal comment cela trouve à s'appliquer aux divers manquements à la réglementation. Il est d'avis que le dispositif manque de flexibilité et de clarté.

Même s'il considère que cette deuxième partie de la recommandation a été mise en œuvre, il encourage le Luxembourg à poursuivre la réflexion sur l'éventail des sanctions applicables.

Au vu de ce qui précède, le GRECO a conclu que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

M. Bour tient à souligner que la remarque du GRECO concernant l'inadéquation des mesures mises en place doit être comprise en ce sens qu'il faudrait prévoir, outre des sanctions pénales souvent difficiles à appliquer, des sanctions de nature non pénale appropriées et proportionnées au manquement constaté.

*

Les membres de la commission et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe se prononcent pour la publication du rapport, bien que la décision finale revienne au Ministère de la Justice.

2. **Mise en application de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques**
 - **Examen du rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2010**
 - **Décision à prendre quant aux recommandations proposées par la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (cf. courrier électronique du 27 mars 2012)**

Le présent point est discuté en présence des représentants des partis politiques et du Président de la Cour des comptes.

M. le Président de la commission rappelle que le rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2010 a déjà été discuté au cours des réunions du 18 janvier et du 10 février 2012. Lors de la réunion jointe avec la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire du 10 février 2012, il a été décidé que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle élaborerait des propositions de recommandations sur les deux problèmes soulevés par la Cour des comptes dans son rapport annuel, à savoir les versements des mandataires et la publication d'annonces publicitaires et que celles-ci seraient par la suite discutées de vive voix avec les représentants des partis politiques en vue d'arrêter les recommandations définitives.

Versement des mandataires

La loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques a été modifiée par la loi du 16 décembre 2011 visant, entre autres, à préciser que les versements que les mandataires font personnellement à leur parti politique ne sont pas considérés comme des dons à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes.

M. le Président de la commission souligne qu'en application de l'autonomie des sections locales, ces montants pourront, le cas échéant, varier au plan communal.

L'orateur rappelle que le groupe politique *déi gréng* envisageait d'inscrire dans ses statuts un seuil maximal du montant à verser par les mandataires et que les versements dépassant ce seuil seraient considérés comme des dons. Or, la commission a retenu que cette façon de procéder serait contraire à l'actuel article 10 de la loi de 2007 précitée, qui, en faisant référence aux montants à fixer par les partis politiques, implique que soit déterminé un montant précis et non pas un minimum ou un maximum.

Afin de tenir compte d'une éventuelle autonomie des sections locales, il est proposé de modifier le point 1. des propositions de recommandations de la manière suivante :

*« 1. de déterminer ~~dans leurs règlements internes un montant précis~~ **par écrit, au niveau national et local, la contribution précise** à verser par leurs mandataires sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques ; ».*

M. le Président de la Cour des comptes peut se rallier à cette modification de texte, mais il tient pourtant à préciser qu'il faut déterminer un pourcentage d'un montant précis ou un montant précis à verser par les mandataires.

Suite aux remarques des représentants des partis politiques LSAP et CSV que l'application pratique du point 1. précité poserait problème, M. le Président de la commission répond que le texte proposé laisserait quand même une grande marge de manœuvre aux partis politiques et aux sections locales. Le but consiste à vérifier, dans le souci d'une plus grande transparence, si les montants versés par les mandataires sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques constituent des dons ou non. Ainsi, lorsqu'une section locale ne fixe pas un montant précis ou un pourcentage d'un montant précis à verser par leurs mandataires, la contribution précise est zéro et il s'ensuit que les versements effectués par leurs mandataires seront à considérer comme des dons.

Annonces publicitaires

M. le Président de la commission rappelle que les vues sur ce point divergeaient fortement. Certains membres se sont ralliés à l'interprétation faite par la Cour des comptes, tandis que d'autres ont plaidé pour une interdiction pure et simple de publication d'annonces publicitaires par des partis politiques et leurs composantes. Etant donné qu'en cas d'interprétation stricte de la loi de 2007 précitée, l'interdiction de publication d'annonces publicitaires impliquerait une modification de celle-ci, la commission a proposé une formulation de texte se basant sur l'interprétation de la Cour des comptes.

L'orateur tient à préciser que le texte proposé n'interdit nullement aux partis politiques auxquels il ne donne pas entière satisfaction d'aller plus loin et d'interdire, par voie de mesures internes, la publication d'annonces publicitaires.

Un représentant du groupe politique LSAP indique que son parti politique peut se rallier à la recommandation proposée, vu qu'une interdiction totale de publication d'annonces publicitaires est difficilement concevable, faute de disposition légale afférente. Néanmoins, dans un souci de sécurité juridique, il est d'avis qu'il serait judicieux que cette question soit réglée de manière restrictive dans la loi et il propose partant de modifier le texte en vigueur en ce sens lors d'une éventuelle modification future. Il est encore souligné qu'une interdiction totale ne règlera pas complètement le problème, vu que la loi modifiée du 21 décembre 2007 précitée interdit seulement les dons provenant de personnes morales.

Le représentant du groupe politique *déi gréng* est d'avis qu'il existait au cours des réunions précédentes plutôt une unanimité pour interdire la publication d'annonces publicitaires et il

rappelle que son parti politique ne peut en aucun cas se déclarer d'accord avec la recommandation proposée puisqu'elle se fonde sur une interprétation qui est contraire à l'esprit de la loi précitée en ce qu'elle interdit les dons effectués par des personnes morales et partant toute participation financière des personnes morales par quelque moyen que ce soit. Il plaide pour l'interdiction de toute activité de prestation de services exercée par les partis politiques permettant ainsi aux personnes morales d'effectuer des dons, sous forme de dons cachés et de détourner partant la loi sur le financement des partis politiques. Par conséquent, il demande à ce que la commission maintienne le principe général de l'interdiction des dons en provenance des personnes morales.

Vu que la loi interdit d'une manière générale les dons effectués par les personnes morales (en espèces et en nature), une représentante du groupe politique DP plaide également pour une interdiction de publication d'annonces publicitaires.

L'expert gouvernemental donne à considérer que la détermination d'un *modus vivendi* acceptable pour tous les partis politiques allégerait la mission de contrôle de la Cour des comptes, bien que la question soit définitivement tranchée par les juridictions.

Au vu des arguments développés ci-dessus, M. le Président de la commission propose de reformuler les recommandations de la manière suivante :

*« La Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle recommande **unanimentement** aux partis politiques et à leurs composantes :*

- 1. de déterminer par écrit, au niveau national et local, la contribution précise à verser par leurs mandataires sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques. La fixation d'un seuil minimal ou maximal est contraire à l'article 10 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ;*
- 2. de refuser, conformément à l'article 8 de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, des dons provenant d'une personne morale. Les mécanismes visant à détourner les règles de financement des partis politiques, notamment par le biais de dons de personnes morales sous forme de dons cachés tels que les recettes provenant de la publication d'annonces publicitaires ou d'autres prestations de services, sont pros crits.*

Ces recommandations sont dépourvues de toute valeur juridique et visent seulement à donner des orientations et indications pour l'application des dispositions législatives en matière de financement des partis politiques aux partis politiques et à leurs composantes. »

2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 25 avril 2012

Le projet de procès-verbal repris sous rubrique est approuvé.

3. Divers

M. le Président propose de consacrer la réunion du 20 juin 2012 à une discussion générale sur l'avis du Conseil d'Etat relatif à la proposition de révision 6030.

La Secrétaire,
Tania Braas

Le Président de la Commission des
Institutions et de la Révision
constitutionnelle,
Paul-Henri Meyers