



## CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2010-2011

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 28 septembre 2011

#### ORDRE DU JOUR :

1. 6263 Proposition de loi
  1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;
  2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003- Auteur: Monsieur Paul-Henri Meyers
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Examen:
    - de la proposition de loi, de la prise de position du Gouvernement et de l'avis du Conseil d'Etat
    - de la Résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales: transparence et responsabilité (envoyée par courrier électronique le 20 juin 2011)
  
2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution
  - Auteur: Monsieur Eugène Berger  

6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

  - Auteur: Monsieur Eugène Berger
  - Désignation d'un Rapporteur
  - Examen de l'avis du Conseil d'Etat et de la prise de position du Gouvernement

\*

Présents : M. Eugène Berger, Mme Anne Brasseur, M. Félix Braz, Mme Christine Doerner, Mme Lydie Err, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Paul-Henri Meyers, M. Lucien Weiler, M. Raymond Weydert

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

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

\*

1. **6263 Proposition de loi**
  1. portant modification de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques;
  2. portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

#### Désignation d'un rapporteur

M. Paul-Henri Meyers est désigné rapporteur de la proposition de loi 6263.

#### Examen de la prise de position du Gouvernement

Il est constaté que le Gouvernement souscrit à la démarche proposée et marque son accord avec la proposition de loi 6263.

#### Examen de l'avis du Conseil d'Etat

##### Article 1<sup>er</sup>

Cet article regroupe sous 5 points les modifications que la proposition de loi sous examen entend apporter à la loi du 21 décembre 2007 portant modification du financement des partis politiques.

##### Point 1

Sans observation.

##### Point 2

Ce point modifie l'article 7, alinéa 2 ayant trait aux aides financières indûment touchées.

A l'heure actuelle, 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. Or, cette disposition prête à des difficultés d'interprétation en ce qui concerne les termes « *fausse déclaration* » et « *montants concernés* ». En effet, les termes de « *fausse déclaration* » peuvent être interprétés soit comme déclaration erronée, soit comme déclaration frauduleuse constituant une infraction au sens des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal. Ainsi, si l'on est en présence d'une simple erreur matérielle, à l'exclusion de toute infraction pénale, il est proposé de prévoir que les montants indûment touchés sont à restituer au Trésor de l'Etat. Par contre, si la déclaration erronée a un caractère frauduleux, il ne suffit pas de demander la restitution des aides non dues, mais il faudra signaler ce fait au

procureur d'Etat conformément à l'article 23 modifié du Code d'instruction criminelle. En cas de condamnation pénale, le texte proposé prévoit la restitution au Trésor de l'Etat du triple des montants indûment touchés.

En remplaçant les termes « *montants concernés* », expression pouvant viser n'importe quel poste du bilan ou du compte annuel des recettes et des dépenses, par ceux de « *montants touchés illicitement* », la proposition de loi supprime tout équivoque.

Dans son avis du 16 septembre 2011, le Conseil d'Etat souligne que l'alinéa 3 nouveau, qui doit être lu conjointement avec l'article 17 nouveau, apporte une solution dans l'hypothèse d'une condamnation d'un parti politique disposant d'une personnalité juridique. Dans ce cas de figure, le remboursement au Trésor de l'Etat du triple des montants touchés illicitement constituerait une peine accessoire. Il relève toutefois que les partis politiques ne jouissent pas de la personnalité juridique, de sorte que la condamnation sur base du nouvel article 17 se ferait à l'égard d'une personne physique, tandis que le parti politique ferait l'objet d'une sanction administrative sur base de cette même condamnation.

Cette façon de procéder soulève, aux yeux du Conseil d'Etat, la question de la protection des droits de la défense et de la présomption d'innocence, de sorte qu'il préfère se tenir en matière pénale aux règles de droit commun. Il propose ainsi de supprimer le nouvel article 17 et de renoncer au système de la peine accessoire en cas de condamnation pénale du parti politique pour faux au titre des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal. Il recommande toutefois de sanctionner sur le plan administratif les partis politiques ayant obtenu des aides financières ou récolté des dons en violation de la loi.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose de donner à l'alinéa 3 de l'article 7 le libellé suivant :

*« Les aides financières touchées en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au remboursement par le parti politique du triple du montant touché illicitement. Un recours en réformation est ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l'objet de cette sanction. »*

Pour l'introduction de sanctions en cas de violation des dispositions de la loi en matière de dons, le Conseil d'Etat propose d'insérer un nouveau point 5 à l'endroit de l'article sous examen.

M. le Président-Rapporteur souligne que la sanction consistant en une restitution au Trésor de l'Etat du triple des montants touchés illicitement constitue une peine accessoire à la condamnation pénale, de sorte qu'il ne faut pas prévoir une décision administrative et partant un recours devant les juridictions administratives. En ce qui concerne par contre la proposition de texte du Conseil d'Etat, la restitution au Trésor de l'Etat des montants indûment touchés ne constitue plus une peine accessoire, mais une sanction administrative prise sur base de la même condamnation pénale. Cette façon de procéder soulève toutefois un certain nombre de questions de droit. D'une part, se pose la question de savoir à qui revient le pouvoir de prononcer la sanction administrative et, d'autre part, celle de savoir si, dans le cadre d'un recours en réformation l'existence d'une fraude est constatée, le juge administratif ne devrait pas dénoncer ce fait conformément à l'article 23 modifié du Code d'instruction criminelle. Dans l'affirmative, se pose alors la question de savoir si les délibérations peuvent être continuées devant les juridictions administratives.

Dans ce contexte, les membres de la commission procèdent à un bref échange de vues au cours duquel ils mettent en avant qu'il ne s'agit en l'occurrence pas seulement d'une question de droit, mais également d'une question politique : celle de savoir si la commission entend ou non suivre les recommandations du GRECO. Est en outre souligné que la suppression de l'article 17 projeté risque d'avoir des effets négatifs sur l'image du Luxembourg à l'étranger.

Un représentant du groupe parlementaire CSV souligne que, nonobstant le fait que le parquet n'accueille pas favorablement la création de nouvelles peines par le législateur, qui font d'ailleurs souvent double emploi avec les dispositions du Code pénal, il faut suivre les recommandations du GRECO et partant maintenir les points 2 et 5 dans leur version initiale.

Est par ailleurs relevé que la mise en place d'un statut juridique des partis politiques, telle que recommandée par le GRECO, paraît inévitable à moyen terme.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission unanime décide de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le texte tel que proposé.

### Point 3

Ce point prévoit que les dons en nature supérieurs à 250 euros doivent être déclarés à l'instar des dons en espèces.

Aux yeux du Conseil d'Etat, il paraît démesuré d'imposer des règles supplémentaires pour des brouilles, pour lesquelles les frais de contrôle seront largement supérieurs à l'enjeu. La Haute Corporation se demande s'il ne faudrait pas faire abstraction des dons en nature inférieurs à un certain montant.

M. le Président-Rapporteur souligne qu'il ressort des recommandations du GRECO et des rapports de la Cour des Comptes que les partis politiques ne peuvent pas faire abstraction des dons en nature.

Vu le caractère annuel du relevé des dons en numéraire et en nature, l'expert gouvernemental donne à considérer que les partis politiques doivent également lister les dons de faible montant, qui à première vue semblent être « anodins », mais cumulés sur une année d'exercice, risquent de dépasser la limite au-dessus de laquelle joue l'obligation de déclaration.

Les membres de la commission sont d'avis que le seuil de 250 euros constitue un seuil raisonnable et acceptable pour tous. Est par ailleurs relevé que le texte projeté tient d'ores et déjà compte de la solution préconisée par le Conseil d'Etat de faire abstraction de dons en nature inférieurs à un certain montant, étant donné qu'il dispose que les dons en nature inférieurs à 250 euros ne doivent pas être déclarés. (à préciser dans le rapport)

Sous le bénéfice de ces observations, la commission unanime décide de maintenir le texte dans sa version initiale.

### Point 4

Le nouvel article 10 prévoit que les versements des mandataires sur base de leurs indemnités ou rémunérations dépassant les montants fixés par les règlements internes des partis politiques seront considérés comme dons.

Le Conseil d'Etat émet des réticences à l'égard de cette disposition qui fait référence aux règlements internes des partis politiques et propose de supprimer le bout de phrase « ... à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes » et de le remplacer par le bout de phrase suivant :

« ... en leur qualité de mandataires politiques ne dépassant pas x pour cent du montant de la rémunération ou de l'indemnité, ne sont pas considérés comme dons. »

La Haute Corporation propose également de supprimer la dernière phrase.

Ainsi, le point 4 prendrait la teneur suivante :

« 4. L'article 10 est remplacé par le texte suivant :

*«Les versements que les mandataires font personnellement à leur parti politique ou à ses composantes sur base des rémunérations ou indemnités touchées en leur qualité de mandataires politiques ne dépassant pas x pour cent du montant de la rémunération ou de l'indemnité, ne sont pas considérés comme dons. » » ~~à condition de ne pas dépasser les montants fixés par les partis politiques ou leurs composantes dans leurs règlements internes. Les versements dépassant ces montants sont considérés comme dons.~~ »*

Dans ce contexte, les membres de la commission procèdent à un bref échange de vues au cours duquel ils mettent en avant que:

- la détermination d'un pourcentage s'avère difficile, étant donné que la commission ne dispose pas des règlements internes des partis politiques respectifs ;
- la fixation d'un pourcentage impliquerait qu'il faudrait également déterminer les éléments pris en compte pour le calcul du pourcentage;
- c'est un peu malencontreux que la proposition de loi se réfère à une entité qui ne dispose pas d'un statut juridique ;
- la fixation d'un pourcentage ne solutionne pas le problème soulevé par le GRECO.

M. le Président-Rapporteur, tout en penchant plutôt pour le texte proposé par le Conseil d'Etat, propose d'organiser d'ici deux semaines une réunion avec les représentants des partis politiques, le Président de la Cour des Comptes, ainsi que M. Jean Bour, en sa qualité de chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO, pour discuter, entre autres, de ce point. En attendant, il est décidé de maintenir le texte initial et de préciser dans le commentaire des articles du rapport de la commission que les partis politiques doivent communiquer les montants fixés par leurs règlements internes, ainsi que toute modification y afférente, à la Cour des Comptes afin qu'elle les publie dans son rapport.

#### Point 5

Compte tenu des observations formulées sous le point 2, le Conseil d'Etat propose d'insérer des points 5 et 6 nouveaux libellés comme suit :

« 5. Un nouvel article 10bis est inséré qui aura le libellé suivant :

*« Art. 10bis. Les dons récoltés en violation des dispositions de la présente loi donnent lieu au versement au Trésor de l'Etat par le parti politique du triple du montant touché illicitement. Un recours en réformation est ouvert aux dirigeants du parti politique faisant l'objet de cette sanction. » »*

« 6. L'article 18 prend le libellé suivant :

« Art. 18. Aux fins de l'application de la présente loi et sans préjudice des articles 7, alinéa 3, et 10bis un droit de recours en annulation est ouvert aux dirigeants du parti politique. » »

Etant donné que la commission a décidé à l'endroit du point 2 de ne pas faire siennes les propositions du Conseil d'Etat et partant de maintenir les points 2 et 5 dans leur version initiale, elle ne reprend pas les nouveaux points 5 et 6 tels que proposés par le Conseil d'Etat.

## Article II

Sans observation.

## Article III (nouveau)

Le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter la proposition de loi par une disposition prévoyant que la loi entrera en vigueur un 1<sup>er</sup> janvier afin de permettre aux partis politiques d'assujettir la comptabilité portant sur un exercice entier à des règles constantes. La Haute Corporation suggère donc le libellé suivant :

« Art. III. La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012. »

La commission décide de faire sienne la suggestion du Conseil d'Etat.

## Examen de la résolution de l'Union interparlementaire (UIP) sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales : transparence et responsabilité

Les membres de la commission constatent que le Luxembourg satisfait aux recommandations formulées dans ladite résolution par le biais de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques et des modifications apportées au Règlement de la Chambre des Députés.

\*

M. le Président-Rapporteur exprime le souhait de soumettre la présente proposition de loi au mois de novembre 2011 au vote de la Chambre des Députés, sous réserve qu'aucun amendement ne doive y être apporté, suite à la réunion avec les représentants des partis politiques, le Président de la Cour des Comptes, ainsi que M. Jean Bour, en sa qualité de chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO.

## 2. 6205 Proposition de révision de l'article 52 de la Constitution

### 6206 Proposition de loi portant modification de la loi électorale modifiée du 18 février 2003

#### Désignation d'un rapporteur

L'auteur de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206, M. Eugène Berger, propose de désigner M. Paul-Henri Meyers rapporteur de ces deux textes.

La commission unanime décide de faire sienne cette suggestion.

#### Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 23 mars 2010 relatif aux documents parlementaires 5944 et 5945, le Conseil d'Etat a exprimé le souhait qu'un débat d'ordre général soit mené à la Chambre des Députés afin de fixer une ligne de conduite politique susceptible de durer dans le temps. Il renvoie pour le surplus à sa prise de position de principe en la matière, définie dans son avis du 19 octobre 1971 ayant trait au projet de révision de l'article 52 de la Constitution (doc. parl. 1462).

La Haute Corporation a en outre soulevé deux autres problèmes d'ordre plus général, à savoir, d'une part, la question du maintien de l'obligation électorale générale et, d'autre part, celle de l'abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale. Vu qu'à l'heure actuelle la non-participation aux élections est généralement classée sans suite par les procureurs d'Etat, il y aurait lieu, aux yeux du Conseil d'Etat, de mener une réflexion sur la dépenalisation de la non-participation aux élections. D'autant plus, il craint que la réduction de l'âge de la majorité politique ne risque d'encourager des raisonnements par analogie tendant à « gratifier » les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale.

Dans son avis du 3 mai 2011 relatif aux documents parlementaires 6205 et 6206, le Conseil d'Etat répète la conclusion de son avis du 23 mars 2010 : « *Dans l'attente des orientations en la matière de la Chambre des députés, le Conseil d'Etat maintient l'attitude définie dans son avis précité du 19 octobre 1971.* »

#### Examen de la prise de position du Gouvernement

Les membres de la commission prennent note que le Gouvernement se rallie aux arguments développés par le Conseil d'Etat dans son avis du 23 mars 2010.

L'auteur de la proposition de révision 6205 et de la proposition de loi 6206<sup>1</sup> est d'avis que l'abaissement de l'âge électoral actif de 18 à 16 ans constitue une question de volonté politique. Il réfute l'argument selon lequel l'âge électoral est intimement lié à l'âge de la majorité civile et souligne que, jusque dans les années 70, les femmes mariées étaient juridiquement incapables et ne pouvaient ni ouvrir un compte bancaire, ni administrer leurs propres biens, bien qu'elles aient disposé du droit de vote.

---

<sup>1</sup> En ce qui concerne la présentation des deux textes sous examen, il est renvoyé au procès-verbal de la réunion du 29 juin 2011.

Aux yeux de l'orateur, des raisonnements par analogie tendant à « gratifier » les mêmes classes d'âge d'un abaissement de l'âge de responsabilité en matière pénale, ne sont pas encouragés par un abaissement de la majorité électorale. Il souligne qu'il n'est nullement inscrit dans la Constitution que les droits politiques doivent être mis sur un pied d'égalité avec l'âge de la responsabilité en matière pénale.

Enfin, l'orateur relève que sa proposition de réserver aux jeunes entre 16 et 18 ans la faculté de participer au vote sans en faire une obligation ne constitue nullement une entorse supplémentaire au droit de vote obligatoire et il ajoute que le vote est également facultatif pour les personnes âgées de plus de 75 ans. Il admet toutefois qu'il s'agit bel et bien d'une question générale sujette à discussion, à laquelle il ne s'oppose pas.

### Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir succinctement les points suivants :

- la représentante du groupe parlementaire LSAP informe les membres de la commission que son parti politique se prononce en faveur du droit de vote actif à partir de 16 ans, à condition qu'il soit introduit par étapes, en commençant dans un premier temps par les élections communales, et que les jeunes soient d'ici les prochaines élections communales suffisamment instruits dans les affaires politiques;
- un représentant du groupe parlementaire CSV souligne qu'il s'agit non seulement d'une question de volonté politique, mais également d'une question d'opportunité et qu'il n'existe à l'heure actuelle pas de raison pour réduire l'âge électoral actif, de sorte qu'il plaide pour le « *statu quo* »;
- le représentant de la sensibilité politique déi Lénk souligne qu'il s'avère que non seulement les jeunes de 16 ans, mais également bon nombre d'adultes sont bien souvent très mal informés en la matière. A ses yeux, deux possibilités sont envisageables : soit on procède par étapes, c'est-à-dire on éduque les jeunes en la matière avant de leur attribuer le droit de vote actif, soit on leur attribue directement le droit de vote actif afin d'éveiller leur intérêt à la politique. L'orateur estime que la réduction de l'âge électoral actif pourrait créer un effet incitatif, de sorte qu'il se prononce pour les deux textes sous examen. Il estime toutefois que les cours d'instruction civique dispensés dans les lycées sont insuffisants et qu'il faudrait une éducation politique interdisciplinaire et transversale;
- le représentant du groupe parlementaire déi gréng souligne que son groupe politique se prononce également pour une réduction de l'âge électoral actif, à condition toutefois que le vote soit obligatoire;
- l'auteur des textes sous examen précise que la limite d'âge de 16 ans équivaut à celle instaurée dans d'autres pays ayant réduit l'âge de vote actif. Il admet toutefois que cette limite prête à discussion. Est par ailleurs relevé que, dans sa résolution 5/5 2009-2010 (annexée au procès-verbal du 29 juin 2011), le Parlement des Jeunes plaide également pour l'abaissement du droit de vote actif à 16 ans. L'orateur relève qu'il est surprenant de constater que les discussions sur l'éducation politique visent seulement les jeunes de 16 à 18 ans et non pas les personnes âgées entre 18 et 75 ans, bien qu'il ne soit pas établi que ces dernières soient mieux informées en la matière.



Un projet de rapport reflétant les discussions menées au sein de la commission sera présenté et soumis au vote de la commission le 26 octobre 2011.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers