



## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

---

TB/PR

### Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle

#### Procès-verbal de la réunion du 12 octobre 2011

##### ORDRE DU JOUR :

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

\*

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

Mme Chantal Boly, Secrétaire d'organisation du parti politique LSAP

M. Stéphane Majerus, Secrétaire du parti politique déi gréng

M. Robert Mehlen, Président du parti politique ADR, M. Roy Reding, Secrétaire général du parti politique ADR

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

M. Marc Gengler, Président de la Cour des Comptes

M. Jeff Fettes, du Ministère d'Etat

Mme Claudine Konsbruck, du Ministère de la Justice

Mme Tania Braas, de l'administration parlementaire

\*

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

\*

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

En guise d'introduction, M. le Président rappelle qu'il a été décidé que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle constituerait le dispositif d'évaluation approprié du système de financement politique.

En vue d'assurer un suivi d'application de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques conforme aux recommandations du GRECO, l'orateur propose de tenir des réunions régulières avec les représentants des partis politiques, en présence du Président de la Cour des Comptes et de M. Jean Bour, en sa qualité de Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO.

Il est encore rappelé que suite aux rapports de la Cour des Comptes et aux recommandations du GRECO, la commission a décidé de compléter et de préciser à plusieurs endroits la loi précitée, ainsi que la loi électorale modifiée du 18 février 2003 moyennant une proposition de loi.

L'orateur résume les deux problèmes soulevés par le Conseil d'Etat dans son avis du 16 septembre 2011 relatif à la proposition de loi 6263, de même que ses propositions de texte afférentes<sup>1</sup> et souligne qu'il souhaite connaître la position des représentants des partis politiques y relative, bien que la décision définitive revienne à la commission.

En ce qui concerne le point 2 de la proposition de loi précitée, l'orateur explique que la commission a décidé dans sa réunion du 28 septembre 2011<sup>1</sup> de ne pas suivre le Conseil d'Etat et de maintenir le texte dans sa version initiale, étant donné que le texte proposé par le Conseil d'Etat soulève, aux yeux des membres de la commission, 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.

En ce qui concerne le point 4 de la proposition de loi susmentionnée, le Conseil d'Etat a émis des réticences à l'égard de cette disposition. M. le Président informe les représentants des partis politiques, le Président de la Cour des Comptes et le Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO, qu'au cours de sa réunion du 28 septembre 2011, la commission a décidé d'organiser une réunion en leur présence pour en discuter et de maintenir en attendant le texte initial, en précisant cependant dans le commentaire des articles du rapport de la commission que les partis politiques devront 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.

---

<sup>1</sup> Pour le détail, il est renvoyé au procès-verbal de la réunion du 28 septembre 2011.

## Echange de vues

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

- à la question d'un représentant du groupe parlementaire LSAP de savoir en quoi réside l'intérêt de la distinction entre les versements effectués par le mandataire sur base du règlement interne de son parti politique et les versements allant au-delà du montant y fixé et partant considérés comme dons, M. le Président réplique que l'intérêt de la distinction réside dans le fait que l'identité des personnes physiques ayant fait un don doit être enregistrée par le bénéficiaire et que les dons supérieurs à 250 euros doivent être déposés chaque année ensemble avec les comptes et bilans du parti politique auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat, avec copie au Président de la Chambre des Députés. Le Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO ajoute encore que les dons privés importants, en particulier les dons occultes, peuvent poser des problèmes de corruption et que la déclaration des dons permet d'y remédier en amont ;
- quant à la remarque du représentant du parti politique déi gréng que le point 3 de la proposition de loi ne viserait plus la publication des dons, M. le Président, en ayant parcouru le texte projeté, répond que la proposition de loi sous examen ne change rien en ce qui concerne la publication des dons. Il propose toutefois de le vérifier plus en détail pour la prochaine réunion ;
- la représentante du parti politique LSAP, ainsi que le Président du parti politique ADR accueillent favorablement la proposition de la commission obligeant les partis politiques à 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 annuel ;
- le Président de la Cour des Comptes relève que celle-ci s'est fait communiquer chaque année les règlements internes des partis politiques. Dans la mesure où la proposition de la commission est maintenue, il est rendu attentif au fait qu'il faut veiller à ce que les contributions des mandataires soient déterminées clairement à chaque niveau et non seulement au niveau des structures centrales. L'orateur souligne encore que tous les versements effectués par les mandataires des partis politiques sont à considérer comme dons en cas de non-respect par ces derniers de l'obligation de fixer dans leurs règlements internes un montant à verser par leurs mandataires ;
- en ce qui concerne la définition des mandataires, il est renvoyé au règlement grand-ducal du 23 novembre 2010 fixant un plan comptable uniforme à tenir par les partis politiques et, en particulier, à la rubrique 708412 de la classe 7 « Comptes de produits » ;
- le représentant du parti politique ADR donne à considérer que les termes « *fausses déclarations* » visent deux cas de figure fondamentalement opposés, à savoir, d'une part, une omission et, d'autre part, une intention frauduleuse. A ses yeux, le texte projeté doit opérer une distinction entre les deux. Dans ce même ordre d'idées, l'orateur propose de prévoir une étape intermédiaire entre la sanction administrative ou la saisine du parquet et d'introduire, à l'instar de la procédure administrative non contentieuse, le droit pour les partis politiques d'être entendus et de pouvoir s'expliquer au préalable. Selon l'avis du Président de la commission, la proposition de loi précitée tient d'ores et déjà compte de ces observations, mais il propose néanmoins de préciser dans le commentaire de l'article 7, alinéa 2 que sont visées

les simples erreurs matérielles et non pas les déclarations frauduleuses constituant une infraction au sens du Code pénal. Est en outre précisé que l'erreur matérielle peut provenir aussi bien des partis politiques que de l'Etat ;

- en ce qui concerne la simple erreur matérielle, la Cour des Comptes demande au parti politique concerné de la redresser sans que mention en soit faite dans son rapport annuel. La situation devient cependant plus problématique lorsqu'il s'agit de trancher sur la question de savoir s'il s'agit ou non d'un don;
- en ce qui concerne l'article 7, alinéa 2 projeté, le Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO, attire l'attention sur le fait que l'application pratique de cette disposition risque de créer problème, étant donné qu'elle implique que chaque plainte devrait aboutir à une condamnation, ce qui n'est toutefois pas le cas. S'y ajoute que, faute de personnalité juridique des partis politiques, le parquet devra rechercher la responsabilité pénale au niveau des personnes physiques, ce qui peut s'avérer long et difficile en pratique ;
- quant à la question de savoir à qui sont à restituer les dons anonymes, M. le Président propose de les remettre à l'office social de la commune dans laquelle se trouve le siège du parti politique ;
- en ce qui concerne l'article 11 projeté, il est souligné que la procédure actuelle n'est pas modifiée. Le Président de la Cour des Comptes relève encore que le fait que les candidats aux élections communales n'appartenant pas à un parti politique ne tombent pas sous le champ d'application de la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques pose problème. M. le Président propose de discuter de cette problématique lors d'une prochaine réunion de la commission.

En guise de conclusion à cet échange de vues, M. le Président retient que les représentants des partis politiques n'ont pas émis des oppositions fondamentales à l'égard de la proposition de loi sous examen, de sorte que la commission pourra maintenir le texte de la proposition de loi dans sa version initiale, en précisant toutefois dans le commentaire des articles du rapport en ce qui concerne l'article 7, alinéa 2 projeté que sont visées les simples erreurs matérielles et non pas les déclarations frauduleuses constituant une infraction au sens du Code pénal et en ce qui concerne l'article 10 projeté que les partis politiques devront 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.

\*

En ce qui concerne la mise en application des recommandations du GRECO, M. le Président demande au Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO de préciser dans le rapport du Luxembourg sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations du GRECO à soumettre pour le 31 décembre 2011, que la Chambre des Députés vient de modifier l'article 16 *in fine* de son Règlement disposant que 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.

Quant à la remarque de M. le Président que le pouvoir de contrôle de l'application correcte de cette disposition revient à la Cour des Comptes, le Président de la Cour des Comptes répond par la négative et qu'il faut par conséquent déterminer l'autorité de contrôle ainsi que

la procédure de contrôle. M. le Président estime que la Chambre des Députés doit alors procéder à ce contrôle au moment de l'approbation de ses comptes.

En ce qui concerne la remarque du GRECO formulée dans son rapport de conformité intérimaire sur le Luxembourg « Transparence du financement des partis politiques », qu'il faudrait étendre les compétences de la Cour des Comptes pour donner plein effet à l'article 496-2, alinéa 2 du Code pénal, le Président de la Cour des Comptes souligne qu'en procédant à la vérification et au contrôle des comptes, tels que prévus par l'article 12 de la loi du 21 décembre 2007 précitée, la Cour des Comptes contrôle également les objectifs définis dans les statuts des partis politiques, de sorte qu'une modification de la loi précitée sur ce point ne s'impose pas.

M. Bour informe les membres de la commission que le rapport de la délégation luxembourgeoise sera examiné par le GRECO seulement trois à quatre mois après sa remise, de sorte que la date d'entrée en vigueur de la proposition de loi fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2012 pourrait être reculée et le rapport pourrait encore être complété par la suite en fonction du texte définitivement arrêté par la commission. Nonobstant cette remarque, M. le Président réitère son souhait de maintenir comme date d'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et 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.

Quant à la question de M. Bour de savoir si la délégation luxembourgeoise peut mentionner dans son rapport que les discussions sur la mise en place d'un statut juridique des partis politiques seraient en cours, il est répondu par l'affirmative. Le représentant du groupe parlementaire déi gréng demande d'y mentionner également que des discussions au sujet de la problématique soulevée par le GRECO que certaines entités (sociétés de presse) sont liées aux partis politiques sans pour autant constituer des composantes de ceux-ci, viennent d'être entamées.

\*

M. le Président propose de tenir la prochaine réunion en présence des représentants des partis politiques, du Président de la Cour des Comptes et de M. Bour, en sa qualité de Chef de délégation du Luxembourg auprès du GRECO au printemps 2012, à moins que ces derniers demandent de se réunir avant.

La Secrétaire,  
Tania Braas

Le Président,  
Paul-Henri Meyers