



Strasbourg, 1<sup>er</sup> avril 2011

**Public**  
**Greco RC-III (2010) 4F**  
**Rapport intérimaire**

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

### **Rapport de Conformité *Intérimaire* sur le Luxembourg**

**« Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2) »**

\* \* \*

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 50<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 28 mars – 1<sup>er</sup> avril 2011)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur le Luxembourg lors de sa 38<sup>e</sup> réunion plénière (13 juin 2008). Ce rapport a été rendu public le 25 août 2008, suite à l'autorisation du Luxembourg (Greco Eval III Rep (2007) 6F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
2. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités luxembourgeoises ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Le GRECO avait chargé la Moldova et la Suisse de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés Mme Cornelia VICLEANSCHI, Procureur, Chef de la Section Générale, Bureau du Procureur Général, au titre de la Moldova, et M. Ernst GNÄGI, Chef de l'unité du droit pénal international, Office fédéral de la Justice au titre de la Suisse. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.
3. Dans le Rapport de Conformité qu'il a adopté lors de sa 47<sup>e</sup> réunion plénière (Strasbourg, 7-11 juin 2010), le GRECO a conclu que le Luxembourg a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante seulement trois des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle. De ce fait, il a jugé le très faible niveau actuel de mise en œuvre des recommandations « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Le GRECO a décidé, en conséquence, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et a demandé au chef de la délégation du Luxembourg de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations non encore suivies d'effet (c'est-à-dire les recommandations i, ii, iii, vi et vii au titre du Thème I, et les recommandations i à iv et vi à x du Thème II) au plus tard pour le 31 décembre 2010, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article. Ces informations ont été soumises les 21 et 23 décembre 2010, puis les 2 et 22 février, et les 9 et 14 mars 2011, accompagnées d'annexes.
4. Le présent Rapport de Conformité intérimaire évalue l'avancement, depuis l'adoption du Rapport de Conformité, de la mise en œuvre des recommandations en suspens et donne une appréciation globale du degré de conformité du Luxembourg avec ces recommandations.

## **II. ANALYSE**

### **Thème I – Incriminations**

5. Il est rappelé que dans son rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé 7 recommandations au Luxembourg au titre du Thème I. Le Rapport de Conformité concluait en juin 2010 que les recommandations iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations i, ii, iii, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre.

#### **Recommandations i, ii, iii et vi.**

6. *Le GRECO avait recommandé de faire en sorte, par toute mesure pertinente, que les diverses infractions de corruption active et de corruption passive soient comprises comme incluant les notions de « donner » et de « recevoir » (un avantage indu) sans que cela implique nécessairement un accord entre les parties (recommandation i) ;*

7. *Le GRECO avait recommandé que par souci d'harmonisation des règles, aligner sur le libellé de l'article 250 alinéa 1 CP celui de l'alinéa 2 (par l'ajout des mots « indirectement », « octroyer » et « sans droit ») (recommandation ii) ;*
8. *Le GRECO avait recommandé d'étendre aux diverses catégories d'agents des organisations internationales, le bénéfice des dispositions de l'article 252 qui porte sur la corruption d'agents publics étrangers ou employés au niveau international (recommandation iii) ;*
9. *Le GRECO avait recommandé de prendre les mesures nécessaires pour que les diverses peines complémentaires (notamment l'inéligibilité) soient applicables en matière de corruption, même en cas de délit et de requalification de l'infraction (en délit ou contravention) (recommandation vi).*
10. Le GRECO rappelle que le Ministère de la Justice du Luxembourg a préparé un projet de loi n.6104 renforçant les moyens de lutte contre la corruption ; celui-ci porte modification du Code Pénal mais aussi d'autres textes (Code du Travail, loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux, Code d'instruction criminelle) dans la mesure où il s'agit également d'introduire notamment un dispositif de protection professionnelle (secteurs public et privé) des donneurs d'alerte, ce que préconisait déjà le rapport du GRECO du Deuxième Cycle mais qui restait encore en suspens après la clôture dudit cycle. Le projet de loi avait été déposé au Parlement le 25 janvier 2010. Comme indiqué dans le Rapport de Conformité, les différents articles de ce projet de loi prennent en considération les recommandations i, ii, iii et vi du GRECO mais dans l'attente de l'adoption finale dudit projet, le GRECO ne pouvait conclure qu'à la mise en œuvre partielle des recommandations.
11. Les autorités du Luxembourg indiquent que la discussion sur le mécanisme de protection des donneurs d'alerte a quelque peu retardé le vote de la loi, la partie concernant les recommandations du troisième cycle du GRECO n'ayant pour sa part jamais été mise en doute ou rediscutée. La loi a finalement été votée, et ce à l'unanimité, le 27 janvier 2011 ; elle est entrée en vigueur avec sa publication au Mémorial (journal officiel) le 18 février 2011.
12. Le GRECO note avec satisfaction que le projet de loi n.6104 renforçant les moyens de lutte contre la corruption a finalement été adopté et est entré en vigueur en février dernier, mettant ainsi en œuvre les recommandations i, ii, iii et vi.
13. Le GRECO conclut que les recommandations i, ii, iii et vi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation vii.**

14. *Le GRECO avait recommandé de a) supprimer la condition de double incrimination pour les délits commis à l'étranger par des ressortissants luxembourgeois, dans tous les cas de figure y compris en cas de requalification de l'infraction (correctionnalisation) et b) envisager le retrait ou non renouvellement de la réserve faite au titre de l'article 17 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
15. Il rappelle que les mesures en suspens concernent la première partie de la recommandation. La recommandation était jugée partiellement mise en œuvre pour les raisons suivantes : 1) l'article IV du projet de loi n.6104 renforçant les moyens de lutte contre la corruption visait à modifier l'article 5-1 du Code d'instruction criminelle en vue d'établir la compétence des autorités luxembourgeoises pour une infraction commise à l'étranger sans condition de double

incrimination<sup>1</sup> ; toutefois, dans la version d'origine du projet de loi, l'article 252 du Code pénal<sup>2</sup> semblait manquer dans la liste des infractions auxquelles le principe de double incrimination ne s'appliquerait plus (article qui concerne la corruption notamment d'agents employés par une organisation internationale, de membres d'assemblées publiques internationales, de juges et agents de cours internationales ; 2) la loi n.6104 devait encore, de toute façon, être adoptée.

16. Les autorités luxembourgeoises indiquent que suite aux observations ci-dessus du GRECO, un amendement au projet de loi n.6104 a été déposé en novembre 2010 aux fins que les dispositions des articles 245 (prise illégale d'intérêts et trafic d'influence) à 252, 310 et 310-1 (corruption dans le secteur privé) soient prises en compte à l'article 5-1 du code d'instruction criminelle. Dès lors pour les infractions concernées et commises à l'étranger, une double incrimination n'est plus requise, de même qu'une dénonciation n'est plus nécessaire. En conséquence tout Luxembourgeois, toute personne qui a sa résidence habituelle au Grand-Duché de Luxembourg, de même que l'étranger trouvé au Grand-Duché, qui aura commis les infractions concernées à l'étranger peut être poursuivi au Grand-Duché de Luxembourg, sans condition de double incrimination ni de dénonciation par l'autorité étrangère. Comme indiqué précédemment au paragraphe 11, le projet de loi n.6104 a finalement été voté à l'unanimité et il est entré en vigueur en février dernier.
17. Le GRECO prend note des informations générales ci-dessus et se réjouit de la réactivité des autorités luxembourgeoises, qui ont été en mesure d'introduire un dernier amendement au nouveau libellé de l'article 5-1 du code d'instruction criminelle, ce qui a permis de mettre pleinement en œuvre également cette recommandation vii (du fait de l'adoption et de l'entrée en vigueur du projet de loi n.6104).
18. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

## **Thème II – Transparence du financement des partis politiques**

19. Il est rappelé que dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé 10 recommandations au Luxembourg concernant le Thème II. Le Rapport de Conformité concluait en juin 2010 que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante et que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre. Les recommandations ii, iii, iv, vi, vii, ix et x n'ont pas été mises en œuvre.
20. A titre préliminaire, les autorités du Luxembourg rappellent que la réglementation du financement politique reste en premier lieu l'affaire des partis eux-mêmes et donc de la Chambre des Députés (l'action éventuelle du gouvernement pouvant être perçue comme une immixtion dans la vie des partis) ; pour la transposition des recommandations du GRECO, le Gouvernement s'est donc référé dans une large mesure aux partis et au Parlement, en particulier sa Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelle (ci-après, la CIRC). Cette dernière a poursuivi les échanges de vues sur le Rapport de Conformité lors de ses diverses réunions tenues entre le 7 juillet 2010 et le 8 mars 2011. Il a finalement été décidé par la CIRC d'apporter plusieurs

---

<sup>1</sup> Projet d'**Art. 5-1 révisé** [dans sa version initiale de janvier 2010].

„Tout Luxembourgeois, toute personne qui a sa résidence habituelle au pays, de même que l'étranger trouvé au Grand-Duché de Luxembourg, qui aura commis à l'étranger une des infractions prévues aux articles 163, 169, 170, 177, 178, 185, 187-1, 192-1, 192-2, 198, 199, 199bis, 246 à 250, 310, 310-1, et 368 à 384 du Code pénal, pourra être poursuivi et jugé au Grand-Duché, bien que le fait ne soit pas puni par la législation du pays où il a été commis et que l'autorité luxembourgeoise n'ait pas reçu soit une plainte de la partie offensée, soit une dénonciation de l'autorité du pays où l'infraction a été commise.“

<sup>2</sup> L'article 252 du Code Pénal, concernant la corruption d'agents publics et élus étrangers ou opérant au niveau international

modifications à la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ; une proposition de loi a été finalisée le 14 mars 2011 puis déposée dans le même temps en vue de sa discussion et de son adoption prochaine.

### **Recommandation i.**

21. *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.*
22. Le GRECO rappelle que la présente recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans la mesure où les mesures rapportées étaient visiblement insuffisantes et peu précises (« en 2008 et 2009, des actions de formation ont eu lieu autant au niveau des structures nationales que locales des partis »), les partis politiques reconnaissant d'ailleurs eux-mêmes que davantage d'efforts sont nécessaires. Par ailleurs, le GRECO avait souligné que de multiples insuffisances et erreurs avaient déjà été relevées dans les comptes des partis, à l'occasion du premier exercice de contrôle conduit par la Cour des Comptes dans son rapport de janvier 2010 (portant sur l'année 2008), ce qui confortait la pertinence et l'importance de la présente recommandation.
23. Selon les autorités luxembourgeoises, les partis politiques qui ont participé aux réunions tenues entre juin et décembre 2010 ont indiqué que de nombreuses réunions de formation ont eu lieu surtout entre le mois d'octobre 2009 et le mois de mars 2010. C'est surtout au regard du premier rapport de la Cour des comptes sur le financement des partis politiques que les partis politiques ont mené des actions de formation soutenues et structurées en donnant aux responsables locaux des injonctions précises sur les aspects financiers et comptables de la loi. Le Luxembourg renvoie à la documentation (annexée au rapport de situation) qui a été transmise à la CIRC par les partis politiques. Toutefois, compte tenu de l'adoption récente du Règlement Grand-Ducal sur le format comptable applicable aux partis politiques – cf. recommandation iv, paragraphes 34 et suivants ci-après – la Chambre des Députés propose d'organiser, en 2011, en coopération avec le Ministère d'Etat, des cours de formation au profit de tous les partis politiques intéressés (et leur composantes), y compris ceux qui ne bénéficient pas de dotations publiques ou qui ne sont pas représentés au parlement ; cela permettrait en effet d'assurer une application correcte des règles comptables par l'ensemble des partis et leur composantes .
24. Le GRECO prend note des nouvelles informations fournies concernant les initiatives prises par les partis politiques représentés au parlement ; les annexes communiquées par le Luxembourg montrent effectivement que deux ou trois d'entre eux font état d'initiatives internes continues en faveur de la formation, la sensibilisation et l'information à destination des trésoriers et autres responsables centraux et locaux du parti; ce n'est toutefois pas le cas de tous les partis. De ce fait, et compte tenu aussi de l'adoption du Règlement Grand Ducal de novembre 2010, l'intention du parlement d'organiser des formations pour le plus grand nombre d'entre eux (qu'ils soient ou non représentés au parlement/au sein de la CIRC) est une proposition importante qui va dans le sens de la présente recommandation. Toutefois, tant que celle proposition n'est pas définitivement entérinée et son contenu/l'agenda des formations précisés davantage, le GRECO ne peut considérer que cette recommandation ait été pleinement mise en œuvre.
25. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

## Recommandation ii.

26. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un dispositif d'évaluation du système général de financement politique, qui permette de préciser au fur et à mesure avec les partis politiques la portée de leurs obligations, de décider des ajustements et éclaircissements législatifs ou réglementaires nécessaires, et de tenir un suivi statistique des manquements et des sanctions.*
27. Les autorités luxembourgeoises soulignent que deux organes du Parlement assurent un suivi du rapport de la Cour des Comptes (l'entité chargée de superviser le financement des partis politiques), à savoir la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire (CCEB) et la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (CIRC). S'agissant de la CCEB, sa mission de type classique correspond au pouvoir du Parlement de contrôler a posteriori l'exécution du budget de l'État par le Gouvernement par le biais de la Cour des Comptes et des rapports de cette dernière. La CCEB peut initier des échanges avec les membres du Gouvernement sur les observations de la Cour des comptes et tirer toutes les conclusions utiles de ce travail au regard de l'application de la loi sur le financement des partis politiques ; elle peut formuler, le cas échéant, des critiques par rapport au système en place et ainsi amener le pouvoir législatif et/ou exécutif initier des réformes ou prendre des mesures ponctuelles. S'agissant de la CIRC, lors de la réunion du 14 septembre 2010, il a été convenu que le dispositif d'évaluation du financement des partis politiques est assuré en premier lieu par la CIRC, qui a tenu en 2010 trois réunions en présence des représentants des partis politiques, d'un représentant de la Cour des comptes et de représentants du Gouvernement. Par ailleurs, elle s'est réunie à plusieurs reprises depuis décembre 2010 afin d'examiner les suites à donner aux recommandations du GRECO et les amendements à apporter à la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques. Cette législation étant le résultat d'une initiative législative de la Chambre des Députés, la CIRC est bien placée pour proposer elle-même les ajustements éventuels à la législation en vigueur ; elle peut par ailleurs consulter le gouvernement à ce propos. La Commission convoquera, si besoin en est, le Président de la Cour des comptes, organe de la Chambre des Députés, pour suivre de près les manquements et pour s'assurer des sanctions à envisager. Comme indiqué au paragraphe 20, la Commission a décidé de modifier la Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques et une proposition de loi en ce sens a été finalisée.
28. Le GRECO prend note du fait que la CIRC a, à présent, été investie de la fonction d'évaluation de la législation sur la transparence et le financement de la vie politique et qu'elle a le rôle principal en la matière. Il est aussi heureux d'apprendre que la CIRC a pris des mesures concrètes pour amender la loi du 21 décembre 2007 afin de faire suite au Rapport d'Evaluation. Le GRECO relève avec satisfaction que la question essentielle de la publication des comptes a enfin été résolue récemment<sup>3</sup> et il espère qu'il en ira de même de celle de la publication des noms des donateurs (dont l'apport dépasse un certain montant)<sup>4</sup>, une des attentes importantes

---

<sup>3</sup> Les comptes et bilans des partis n'apparaissent pas dans le rapport de la Cour des Comptes mais doivent en principe être publiés au Mémorial B du Journal Officiel, comme le veut l'article 17 de la Loi. Or, aucune mesure n'avait été prise jusqu'à très récemment pour donner effet à cette disposition et les comptes des partis n'ont commencé à être publiés que début 2011 (sur le site du Parlement), après que l'avant projet du présent rapport ait attiré l'attention du Luxembourg sur l'absence de publication jusque là. Ainsi, le 22 février 2011, les comptes et bilans relatifs aux exercices 2008 et 2009 sont devenus disponibles au public en ligne.

<sup>4</sup> La loi de décembre 2007 oblige les partis à enregistrer et identifier tous les dons, et à en communiquer la liste au gouvernement et au parlement pour tous les dons dépassant 250 euros ; comme il s'agit de la même procédure que celle de la présentation des comptes par les partis, le GRECO en avait déduit que ces listes seraient publiées, en même temps que les comptes des partis ; or ce n'est apparemment pas le cas en pratique. Les autorités luxembourgeoises affirment actuellement que la loi de décembre 2007 ne prévoyait pas cette publication des noms des grands donateurs.

de la *Recommandation de 2003 sur la lutte contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*. Il est clair que la CIRC devra faire preuve de plus d'initiative mais dans l'ensemble, le GRECO conclut qu'il a été donné suite à la présente recommandation.

29. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été traitée de manière satisfaisante.

**Recommandation iii.**

30. *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.*
31. Les autorités luxembourgeoises soulignent que la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle (ci-après la CIRC) a longuement discuté de cette recommandation avec les représentants des partis politiques ; dans un premier temps, ceux-ci se sont montrés ouverts à la mise en place d'un statut qui doit être conforme aux dispositions de la Constitution luxembourgeoise (qui permet à tout électeur de se présenter aux élections législatives et européennes sans recourir à la constitution d'un parti politique). Toutefois, dans les informations complémentaires du 22 février, les autorités du Luxembourg font état de réticences encore trop fortes de la part des partis, ce qui empêche de parvenir à des avancées dans l'immédiat, mais il est admis que la mise en place d'un statut apparaît inévitable à moyen terme. La CIRC continuera à étudier ce problème notamment dans le cadre de la révision générale de la Constitution, prévue dans un proche avenir.
32. Le GRECO constate qu'au-delà des discussions tenues jusqu'à présent, il n'est toujours pas fait état de développements tangibles dans le sens voulu par la recommandation. Il rappelle qu'une des conséquences de l'absence de statut juridique des partis est que ces derniers recourent à la création de personnes morales (des associations à but non lucratif) pour gérer leurs affaires, ce qui emporte diverses conséquences négatives, par exemple en termes de dilution des responsabilités et de transparence de l'activité financière des partis en tant que tels. Il s'agit donc d'une question importante pour l'application de la réglementation dans son ensemble et le GRECO encourage fortement le Luxembourg à poursuivre activement ses efforts pour la mise en œuvre de cette recommandation.
33. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation iv.**

34. *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.).*
35. Les autorités luxembourgeoises rapportent qu'un règlement grand-ducal en date du 23 novembre 2010 (publié au journal officiel daté du 30 novembre) fixe le plan comptable uniforme auquel les

partis politiques doivent se conformer à compter de l'exercice financier 2011. Ce plan précise la forme des comptes et bilans et détermine les modalités de la tenue de la comptabilité. Les autorités indiquent, concernant le point a), que le règlement grand-ducal s'applique à toutes les composantes des partis politiques, sans aucune distinction, et aux fins de consolidation du bilan et du compte de pertes et profits au niveau central, toutes les composantes – sections territoriales et organisations sectorielles – doivent présenter un compte rendu de leur propre situation (y compris les dons reçus) aux organes centraux chargés de procéder à la consolidation. Concernant le point b), les autorités luxembourgeoises rappellent pour l'essentiel que la loi du 21 décembre 2007 ne faisant pas de distinction, les dons en nature (biens, services, avantages comme par exemple une réduction de prix) doivent normalement être déclarés et comptabilisés au même titre que les dons financiers. La proposition d'amendement de la loi de 2007 (nouvel article 9, alinéa 3) introduirait un seuil de 250€ en dessous duquel les dons en nature ne devraient pas être indiqués dans un relevé public. Enfin, s'agissant de l'élément c) de la recommandation, la CIRC propose dans la proposition de loi de modification de la législation de décembre 2007, finalisée le 14 mars 2011, d'inclure une définition des dépenses électorales (contenu matériel, période concernée) dans la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

36. Le GRECO prend note des informations ci-dessus et du texte du règlement transmis par les autorités en annexe à leurs informations. Le GRECO apprécie la qualité et le niveau de détail du format comptable adopté. Il relève aussi que le texte prévoit une obligation de conservation des diverses pièces comptables justificatives (au moins leur copie) et que la durée d'archivage des pièces est de 10 années après la clôture de l'exercice. Le GRECO prend note des assurances données par le Luxembourg en ce qui concerne la consolidation des comptes (point a. de la recommandation) ; il relève que celles-ci ne répondent pas encore à toutes les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 43), puisque la prise en compte de certaines entités liées aux partis mais qui ne sont pas pour autant des composantes de ceux-ci (les sociétés de presse) reste à préciser. Concernant le point b), il n'est pas fait état de nouvelle initiative et il manque donc toujours des règles d'évaluation communes pour apprécier la valeur des apports non financiers ; dans son rapport relatif à l'exercice 2009, la Cour des Comptes a d'ailleurs émis des doutes quant au fait qu'aucun parti n'ait déclaré à ce jour d'apports en nature. Enfin, concernant la troisième partie de la recommandation, la proposition de loi finalisée le 14 mars dernier et dont une copie a été transmise au GRECO, retient le principe de la « campagne électorale continue », sans définition de période spécifique ; voir aussi les paragraphes 39 et 40 ci-après. Ceci ne pose a priori pas de problème dans la mesure où les règles sont les mêmes pour le financement régulier des partis et celui à l'occasion des campagnes (surtout concernant les sources de financement autorisées) et que le Luxembourg ne connaît pas de plafonds applicables aux dépenses électorales (qui pourraient être contournés par des dépenses effectuées en dehors de la notion comptable de période électorale). En revanche, il n'est pas prévu d'introduire de définition des dépenses électorales autrement que par le type d'élection auxquelles elles se rapportent (les élections parlementaires et européennes – voir la recommandation vi ci-après) : les partis sont dès lors libres de ne pas déclarer certaines dépenses qui pourraient constituer des informations utiles du point de vue de la transparence générale et de l'information du public, mais aussi aux fins du contrôle (pour vérifier par exemple que certaines dépenses ne sont pas prises en charge directement par des donateurs ou sponsors). Dans l'ensemble, il reste donc plusieurs dispositions à introduire et à compléter pour la pleine mise en œuvre de la recommandation iv.
37. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

## Recommandation vi.

38. *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.*
39. Les autorités luxembourgeoises indiquent dans les informations soumises le 22 février 2011, qu'après les diverses consultations de ces derniers mois avec les partis politiques représentés au parlement, il a finalement été décidé d'amender la loi du 20 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques ainsi que la loi électorale du 18 février 2003 afin d'étendre les dispositions en matière de transparence, de contrôle et de sanction au financement des campagnes électorales. La proposition de loi citée au paragraphe 20, finalisée le 14 mars dernier par la CIRC, va dans ce sens. Le GRECO note que le texte en question vise à inclure dans la loi électorale de 2003 un nouvel article 93bis qui prévoit que a) pour obtenir la dotation publique (le remboursement partiel des frais postaux liés à la propagande), le parti doit soumettre un relevé des frais de campagne engagés ; b) sont considérés comme frais de campagne les dépenses engagées par les partis politiques en relation directe avec les élections législatives ou européennes ; c) les dépenses en question, ainsi que les recettes sont à inclure dans le compte des recettes et des dépenses prévu à l'article 13 de la loi de décembre 2007 ; d) les articles 8, 9 et 17 de la loi de décembre 2007<sup>5</sup> sont applicables, sauf adaptation des termes, à tous les partis politiques, groupements de candidats ou candidats se présentant aux élections législatives ou européennes.
40. Le GRECO prend note des informations générales fournies ci-dessus. Il rappelle que le Rapport d'Evaluation avait souligné qu'en l'état actuel des textes, les candidats indépendants échappent à la réglementation de 2007 et que le financement des campagnes électorales des partis eux-mêmes n'était pas réglementé suffisamment en détail. Le GRECO a pris note du projet législatif transmis en mars. Ce texte, s'il était adopté, constituerait une avancée, mais encore trop modeste : le financement des campagnes pour les élections locales ne seraient toujours pas réglementés, ni celui des campagnes électorales menées par les listes/candidats indépendants (il existe d'ailleurs un risque d'incohérence puisque seules les dispositions relatives aux sanctions leur sont applicables). Si les partis doivent soumettre leurs comptes de campagne, il n'est pas précisé si ces derniers donnent lieu à un contrôle et à publication (y compris des noms des grands donateurs – voir aussi le paragraphe 19 pour les actuels problèmes en pratique) et il semble que rien n'oblige un parti politique à soumettre ces comptes dès lors qu'il ne souhaite pas bénéficier du remboursement de ses frais postaux de propagande. Bien d'autres questions semblent également rester en suspens, qui touchent au format pour la présentation des comptes de campagne, recours aux comptes bancaires pour permettre la traçabilité des fonds dans le cadre des contrôles ou enquêtes judiciaires, aux règles applicables à certaines sources de financement comme par exemple les emprunts etc. Le GRECO invite vivement le Luxembourg à reprendre l'examen de ces divers aspects.
41. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> Article 8 : interdiction des dons de personnes morales et des dons anonymes, article 9 : enregistrement de l'identité des donateurs, obligation pour les composantes des partis de déclarer les dons et pour le parti de tenir et soumettre un relevé des dons supérieurs à 250€, article 17 : les fausses déclarations en relation avec l'article 6 paragraphes 2 et 3, et les infractions aux dispositions des articles 8 et 9 alinéa 3 sont passibles des peines prévues aux articles 496-1, 496-2 et 496-3 du Code Pénal ; applicabilité de l'article 23 paragraphes 2 et 3 du Code d'Instruction Criminelle (devoir de signalement des infractions au parquet par les agents publics).

### **Recommandation vii.**

42. *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.*
43. Les autorités luxembourgeoises indiquent dans les informations communiquées en février dernier que la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés a l'intention d'inscrire à l'article 16 du Règlement de la Chambre des dispositions plus contraignantes qui iraient dans le sens de la recommandation vii.
44. Le GRECO rappelle la situation de flou dans laquelle se trouvent actuellement, à la fois en théorie et en pratique, les groupes parlementaires dans leurs relations avec les partis : « (...) *les dépenses des groupes parlementaires échappent au contrôle de la Cour<sup>6</sup> et comme l'ont indiqué des parlementaires eux-mêmes, le parlement ne contrôle pas non plus ces financements et dépenses et les groupes n'ont pas à justifier de l'utilisation de leurs ressources. Il s'agit là d'une lacune dans le contexte du Luxembourg dans la mesure où les financements et les infrastructures desdits groupes profitent largement aux partis et qu'il n'existe pas pour l'heure de critères de distinction des activités comme on en trouve dans des pays voisins où la situation est similaire. Des parlementaires ont indiqué que leur volonté était que la nouvelle législation opère une distinction entre le financement des groupes politiques et celui des partis, ce que le Conseil d'Etat a également eu l'occasion de soutenir<sup>7</sup>. Toutefois, l'EEG ne voit pas quelles dispositions de la nouvelle loi précisent cela<sup>8</sup>. Certains représentants des partis politiques rencontrés continuaient, pour l'avenir, de voir dans le système des aides reversées par les groupes une troisième source de financement public.* » (paragraphe 54 du Rapport d'Evaluation). De ce fait, le GRECO prend note, avec intérêt, de la volonté d'amender le Règlement de la Chambre des Députés afin de répondre à la présente recommandation. Toutefois, en l'absence de mesure plus concrète, le GRECO ne peut conclure que cette recommandation ait été mise en œuvre, même partiellement.
45. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation viii.**

46. *Le GRECO avait recommandé de clarifier et préciser les suites à donner aux irrégularités détectées par la Cour des Comptes dans le cadre de son travail de contrôle des financements politiques, en s'assurant que celle-ci est tenue de dénoncer des soupçons d'infractions, dont la corruption, directement aux autorités de poursuite pénales.*

---

<sup>6</sup> Il s'agit là de l'avis des représentants de la Cour, avis qui ne fait pas l'unanimité parmi les autorités du pays. Pour autant que l'équipe d'évaluation a pu en juger dans les textes, le règlement de la Chambre des Députés (art. 163 et 164) ne mentionne pas un contrôle direct par la Cour des Comptes, mais bien un contrôle par une « Commission des comptes » de la Chambre (assistée d'un réviseur) et la décision de la Chambre sur son rapport est simplement communiquée à la Cour des Comptes pour enregistrement.

<sup>7</sup> Le Conseil d'Etat avait eu l'occasion dans son avis du 6 novembre 2007, de préciser que « Compte tenu du fondement des dotations [parlementaires] en question, il paraît évident qu'elles peuvent uniquement servir au financement de l'activité parlementaire et qu'elles ne doivent pas être déviées pour servir au financement des autres activités d'un parti politique. »

<sup>8</sup> le projet initial de la loi comportait bien un article 2 qui prévoyait que l'aide financière allouée aux groupes ne peut être utilisée pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques dont ces groupes relèvent, mais cette disposition n'apparaît plus dans la version finale de la loi.

47. Dans leurs informations soumises très récemment, les autorités luxembourgeoises indiquent qu'il existe deux types de situations : a) les cas dans lesquels la Cour des Comptes détecterait des manquements qui seraient constitutifs d'une infraction pénale : qu'il s'agisse d'infractions pénales générales ou explicitement prévues par la loi de décembre 2007 (par exemple celles qu'il est prévu d'inclure en vertu de la recommandation x ci-après), la Cour des Comptes est tenue de les dénoncer directement et immédiatement au parquet en vertu de l'article 23 du Code d'instruction criminelle qui dispose que « Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou délit, est tenue d'en donner avis sans délai au procureur d'Etat et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. » ; en effet, la Cour est un corps constitué et ses membres ont la qualité de fonctionnaire. Afin que cela soit clair pour tous, la CIRC a inclus dans la proposition de modification de la loi de décembre 2007 (citée au paragraphe 20) un renvoi exprès à l'article 23 CIC pour rappeler son applicabilité aux fonctionnaires de la Cour des Comptes ; b) s'agissant des autres sanctions financières et administratives à appliquer, le cas échéant, à la suite du constat d'irrégularités non pénales constatées par la Cour des Comptes, c'est le Ministère d'État (Premier Ministre) qui est tenu de veiller à l'application du dispositif de la loi de 2007 par les partis politiques. Ainsi, l'inobservation des règles en relation avec le dépôt des documents comptables prévus à l'article 6 de la loi de 2007 entraînera la suppression des versements jusqu'à la régularisation selon l'article 7. Il en ira de même en cas d'inobservation de l'article 15, à savoir lorsque les partis politiques ne transmettent pas les documents demandés à la Cour des comptes. Dans ce cas, la Cour des comptes en informera sans tarder le Président de la Chambre des Députés, qui en informera à son tour le Premier Ministre, Ministre d'État à charge pour ce dernier de faire appliquer les sanctions prévues par la loi de 2007.
48. Le GRECO rappelle les observations contenues dans le paragraphe 55 du rapport d'évaluation, à savoir que les suites à donner aux constats d'infraction par la Cour des Comptes restaient à clarifier rapidement<sup>9</sup>. Il apprécie les explications apportées par le Luxembourg, y compris que la Cour des Comptes doit saisir directement le parquet en cas de manquements constitutifs d'une infraction pénale ; la proposition de loi finalisée en mars dernier va dans ce sens et sur ce point particulier, les assurances demandées ont été données. Pour ce qui est des autres mesures ou sanctions prévues par la loi de décembre 2007 (suspension ou réduction de l'aide publique), les autorités précisent que la décision appartient au Premier Ministre (et non aux partis représentés au Parlement ou à la CIRC comme d'ailleurs l'avant-dernière phrase du paragraphe 27 pouvait encore le laisser supposer) ; le fait que le Parlement se contente de transmettre et que le Premier

---

<sup>9</sup> « Les représentants de la Cour des Comptes ont indiqué à l'EEG que les textes statutaires (art. 4 de la Loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes) prévoient que celle-ci est tenue d'assurer la confidentialité de ses investigations et de signaler toute irrégularité de nature disciplinaire ou pénale. Ce mécanisme général s'appliquerait également dans le cadre de sa fonction de contrôle de la loi de décembre 2007, ce qui semble contredire le point de vue général des autorités tel qu'exprimé dans les réponses au questionnaire (...) en vertu duquel la Cour des Comptes ne fait que transmettre ses observations au destinataire du rapport. Quoi qu'il en soit, en vertu de l'article 4 de la loi sur la Cour des Comptes, elle doit en informer « la Chambre des députés et les autres instances concernées » et il a été indiqué à l'EEG que ces notions n'avaient pas été précisées. D'une façon ou d'une autre, la loi de décembre 2007 apparaît insuffisamment claire sur la question de l'articulation entre le travail de contrôle de la Cour et l'application de sanctions administratives ou pénales (par exemple en cas de corruption impliquant un élu) ; l'article 16 de la loi de décembre 2007 se borne à préciser – de manière parfois difficile à lire – les modalités de présentation de son audit (accompagné des éventuelles observations des partis) aux différentes instances concernées, dont le Premier Ministre. De l'avis de l'EEG, il y a des clarifications à apporter rapidement et il conviendrait de rappeler que la Cour doit s'adresser directement aux autorités pénales pour signaler de possibles infractions pénales. »

Ministre décide, offre a priori certaines garanties d'impartialité<sup>10</sup>. Ces questions seront à réexaminer par le Luxembourg en fonction de la pratique mais aussi dans le contexte de l'introduction de nouvelles infractions et sanctions préconisées par la recommandation x ci-après. Pour conclure, le GRECO est globalement satisfait des clarifications et précisions apportées, dans le contexte actuel des choses.

49. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation ix.**

50. *Le GRECO avait recommandé de a) faire en sorte que les informations comptables et financières soumises aux partis politiques par les structures autres que centrales se présentent sous un format qui facilite le travail de contrôle par la Cour des Comptes ; b) faire préciser par la Cour des Comptes ou le gouvernement les règles applicables au premier exercice, en particulier pour la prise en compte du patrimoine existant.*
51. Les autorités luxembourgeoises indiquent que l'applicabilité du plan comptable uniforme (voir recommandation iv, paragraphes 35 et suivants) à compter de l'exercice 2011 a comme conséquence a) une uniformisation de la présentation des informations financières dès cet exercice ; b) l'établissement automatique d'un bilan d'ouverture par chaque parti politique ; dans ce premier bilan, les partis évalueront nécessairement leur patrimoine existant.
52. Le GRECO prend note des informations fournies. Il est d'accord avec le fait que le plan comptable uniforme devrait logiquement contribuer à la mise en œuvre de la seconde partie de la recommandation ; le plan en question comprend en effet un éventail étendu d'éléments d'actifs et passifs du patrimoine – mobilier et immobilier – des partis. Il n'est pas fait état de mesure plus volontariste concernant la première partie de la recommandation (demander par exemple que les informations soient systématiquement fournies aux structures centrales des partis dans un format informatique spécifique) ; cela dit, comme indiqué au paragraphe 35, le Règlement Grand-Ducal s'applique à toutes les composantes des partis politiques, sans aucune distinction, et aux fins de consolidation du bilan et du compte de pertes et profits au niveau central, toutes les composantes – sections territoriales et organisations sectorielles – doivent présenter un compte rendu de leur propre situation (y compris les dons reçus) aux organes centraux afin que les données soient consolidées. La préoccupation principale visée par la recommandation ix est donc satisfaite et il est raisonnable de penser qu'en pratique, les composantes des partis utilisent l'outil informatique pour traiter et présenter / transférer les données.
53. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation x.**

54. *Le GRECO avait recommandé a) de 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) d'élargir l'éventail des sanctions applicables (au-delà de la suspension et de la réduction des financements publics).*

---

<sup>10</sup> Le GRECO tient à rappeler qu'en vertu de l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4, le système de contrôle doit bénéficier de garanties d'indépendance suffisantes afin d'éviter toute ingérence indue (de nature partisane ou politique) dans son dispositif décisionnel.

55. Les autorités luxembourgeoises indiquent que la proposition législative citée au paragraphe 20 prévoit de faire un renvoi exprès dans la loi de 2007 au dispositif des articles 496-1 à 496-3 du Code pénal, dispositif réprimant spécialement un certain nombre de délits en relation avec l'obtention de subventions étatiques. Les sanctions prévues (par le renvoi de ces articles 496-1 à 496-3 aux articles 496 et 508 du même Code) sont l'emprisonnement d'un mois à cinq ans et une amende de 251 à 30.000 euros dans le cas de l'article 496, voire l'emprisonnement de huit jours à deux ans et une amende de 500 à 5.000 euros dans le cas de l'article 508. Les comportements érigés en infraction sont les suivants : a) l'établissement de fausses déclarations ou de déclarations sciemment incomplètes en vue d'obtenir ou de conserver une subvention (art. 496-1 et 496-2 alinéa 1) ; b) l'utilisation d'une subvention à d'autres fins que celles pour lesquelles la subvention a été initialement accordée (art. 496-2 alinéa 2) ; c) l'acceptation ou la conservation d'une subvention sachant que l'on n'y a pas droit (art. 496-3). À noter qu'il a en outre été décidé de préciser le texte de la sanction administrative actuellement inscrite à l'article 7, alinéa 2, de la loi de 2007 et d'augmenter le taux de la peine : le nouveau libellé fixe ainsi l'obligation de restitution au Trésor de l'État au triple des aides publiques touchées illicitement.
56. Le GRECO prend acte des informations fournies ci-dessus et il salue la volonté affichée de compléter les dispositions de la Loi de 2007 en ce qui concerne l'éventail des sanctions. Toutefois, ces propositions restent très insuffisantes et on peut parfois douter de leur utilité ; par exemple pour donner plein effet à l'art. 496-2 alinéa 2 CP, il faudrait étendre les compétences de la Cour des Comptes puisque actuellement, la vérification de l'usage de la subvention échappe explicitement – article 4 de la Loi de 2007 – à la compétence de la Cour). Les lacunes soulignées dans le rapport d'évaluation demeurent donc, même si la proposition d'amendement du mois de mars semble aller plus loin que ne l'indique le Luxembourg<sup>11</sup> : seuls certains partis peuvent être sanctionnés et la loi n'érige pas clairement en infraction, ou ne sanctionne pas, le non-respect des diverses exigences (en particulier toutes celles qui concernent la réglementation des dons, de la comptabilité et des comptes – articles 8 à 13 de la Loi). Le GRECO encourage donc vivement le Luxembourg à compléter la proposition législative sur ces points.
57. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

58. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a désormais mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante onze des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** Concernant le Thème I – Incriminations – l'ensemble des recommandations i à vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. S'agissant du Thème II – Transparence du financement des parties politiques – les recommandations ii, v, viii et ix ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, iv, vi, et x ont été partiellement mises en œuvre, et les recommandations iii et vii restent non mises en œuvre.
59. Le GRECO se félicite de l'adoption par le Luxembourg d'un nombre important de dispositions, surtout légales, qui ont permis à ce pays de se conformer à toutes les recommandations

---

<sup>11</sup> Le texte de la proposition prévoit apparemment que les sanctions prévues aux 496-1 à 496-3 CP sont applicables en cas de fausse déclaration faite en vertu des articles 8 (interdiction des dons anonymes et de personnes morales – mais curieusement le non-enregistrement de l'identité des donateurs – article 9 paragraphe 1 – n'est pas sanctionné) et d'une partie de l'article 9 (l'alinéa 3 qui oblige à tenir et soumettre un relevé des donateurs dont les dons dépassent annuellement 250€). Les autorités luxembourgeoises soulignent que les partis étant tenus d'enregistrer tous les dons reçus avec le nom des donateurs, le fait de ne pas enregistrer le nom d'un donateur aboutirait à la production d'une liste incomplète et constituerait de ce fait une fausse déclaration sanctionnable.

énoncées dans le cadre du Thème I (Incriminations de la corruption). Dans le cadre du thème II (Transparence du financement des parties politiques), les efforts restent pour l'heure moins décisifs mais le GRECO prend note avec satisfaction d'un certain nombre de clarifications, de l'adoption d'un plan comptable uniforme pour les partis politiques et surtout, de l'élaboration d'une proposition de loi qui vise à amender la loi de décembre 2007 sur le financement des partis politiques et la loi électorale de 2003 pour ce qui est du financement des campagnes électorales. Toutefois, le texte de la proposition finalisé en mars, adopte une approche minimaliste et même s'il était adopté, des lacunes et des incertitudes importantes demeurerait. Le GRECO invite vivement le Luxembourg à poursuivre activement les travaux entrepris afin de mettre en œuvre les diverses recommandations relatives au Thème II.

60. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que le niveau de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement Intérieur. Il décide par conséquent de ne plus appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation.
61. En vertu du paragraphe 8.2 de l'article 31 révisé de son Règlement Intérieur, le GRECO demande au Chef de la délégation luxembourgeoise de lui soumettre un rapport sur les mesures prises pour assurer la mise en œuvre des recommandations en suspens (à savoir, les recommandations i, iii, iv, vi, vii et x concernant le Thème II) avant le 31 décembre 2011.