



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES**  
**DIRECTION DES MONITORINGS**



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 juin 2010

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

## **Troisième Cycle d'Evaluation**

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

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

\*\*\*

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 47<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 7 - 11 juin 2010)

## I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités du Luxembourg pour mettre en œuvre les 17 recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle sur le Luxembourg (voir paragraphe 2), qui portent sur deux thèmes différents, à savoir:
  - **Thème I – Incriminations:** articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption; articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STCE n°191) et au Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques:** articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – le Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle a été adopté lors de la 38<sup>e</sup> Réunion Plénière du GRECO (13 juin 2008) et 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](#)).
3. 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. Ce rapport a été reçu en deux parties, la première le 24 décembre 2009 (Thème I – Incriminations) et la seconde le 6 janvier 2010 (Thème II – Transparence du financement des partis politiques). Des informations complémentaires relatives aux deux thèmes ont été reçues entre février et mai 2010<sup>1</sup>. Ces informations ont servi de base pour l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Suisse et la Moldova de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les Rapporteurs nommés sont M. Ernst Gnägi, au titre de la Suisse et Mme Cornelia Vicleanschi, au titre de la Moldova. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction du Rapport de Conformité.
5. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire, les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent Rapport de Conformité.

---

<sup>1</sup> Le 26 février 2010 : en particulier le projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption ; le 15 mars 2010 : version promulguée le 11 mars 2010 de la loi sur l'introduction de la responsabilité des personnes morales, le 28 avril 2010 (une note interne sur l'incrimination du trafic d'influence) ; le 5 mai 2010 : le premier rapport de la Cour des Comptes sur le financement des partis politiques; le 21 mai, des éléments additionnels ont été fournis dans le cadre de la soumission des commentaires sur l'avant projet du présent rapport.

## II. ANALYSE

### Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 7 recommandations au Luxembourg concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. A titre général, les autorités du Luxembourg indiquent que le Ministère de la Justice a préparé un projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification : 1) du Code du Travail ; 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ; 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux ; 4) du Code d'instruction criminelle et 5) du Code pénal. Le projet de loi en question, qui a été discuté notamment au sein du COPRECO (Comité de prévention de la corruption, dans lequel tous les départements ministériels sont en principe représentés) a été déposé au Parlement le 25 janvier 2010. Différents articles de ce projet de loi prennent en considération les recommandations du GRECO.

#### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO a 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.*
9. Les autorités du Luxembourg indiquent que l'article VI du projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption propose d'apporter des précisions rédactionnelles aux articles 246 à 250 du Code pénal et de notamment remplacer le terme « d'agréer » par celui de « recevoir », remplacer le terme « d'octroyer » par celui de « donner » et d'ajouter aux différents articles le cas de figure lorsqu'on accepte ou fait une offre ou on la promet.
10. Le GRECO prend note, avec satisfaction, que les infractions de la corruption active et de corruption passive définies dans le Code pénal luxembourgeois comportent désormais expressément les notions de « donner » et de « recevoir » (un avantage indu). Toutefois, étant donné que le projet de loi n'est pas encore été adopté, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été entièrement prise en compte.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

12. *Le GRECO a recommandé par souci d'harmonisation des règles, d'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 »).*
13. Les autorités du Luxembourg signalent que l'article VI du projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption propose d'apporter des adaptations à l'article 250 du Code pénal en alignant le libellé de l'alinéa 2 de l'article à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

14. Le GRECO prend note des modifications législatives envisagées, qui vont dans le sens voulu par la recommandation. Pour l'heure, elles ne sont pas encore en vigueur.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iii.**

16. *Le GRECO a recommandé d'étendre aux diverses catégories d'agents des organisations internationales, le bénéfice des dispositions de l'article 252 CP qui porte sur la corruption d'agents publics étrangers ou employés au niveau international.*
17. Les autorités du Luxembourg indiquent que l'article VII du projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption vise à modifier le 4<sup>e</sup> tiret de l'article 252 du Code pénal dans le sens préconisé par le GRECO<sup>2</sup>.
18. Le GRECO prend note de la modification législative, grâce à laquelle, à présent, toutes les catégories de personnes travaillant pour une organisation internationale sont visées par les dispositions de l'article 252 du Code pénal. Toutefois, étant donné qu'elle n'est pas encore en vigueur, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été entièrement prise en compte.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

20. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité de reformuler l'incrimination de la corruption dans le secteur privé des articles 310 et 310-1 du CP de manière à ce que l'élément tiré de la connaissance ou de l'approbation des actes du délinquant par son employeur ne puisse être détourné pour, a posteriori, exonérer la personne poursuivie de sa responsabilité.*
21. Les autorités du Luxembourg expliquent que ce point a fait l'objet d'une discussion au COPRECO en date du 22 septembre 2009. Le COPRECO a procédé à un examen approfondi de cette recommandation en l'analysant par rapport aux principes généraux du droit pénal luxembourgeois. Le COPRECO est arrivé à la conclusion qu'il n'y a pas lieu de procéder à une modification législative de ces infractions au vu des préoccupations exprimées par le rapport du GRECO, alors que les infractions en cause sont des infractions instantanées qui sont consommées à partir du moment où tous les éléments constitutifs sont réunis. A partir de ce moment-là, un genre d'« approbation rétroactive » de l'acte par un supérieur hiérarchique du délinquant est inconcevable et ne saurait blanchir une infraction pénale avérée.
22. Le GRECO prend note des informations fournies. Il ne partage pas entièrement le raisonnement suivi par les autorités du Luxembourg et regrette les conclusions auxquelles elles aboutissent. Il rappelle les préoccupations dont il avait fait part dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle (paragraphe 83) sur les risques que représentait la formule actuelle dans la mesure où elle permettrait aux organes dirigeants d'une entité de « couvrir » ou « valider » a posteriori un acte de corruption commis par un membre de l'entité en affirmant, en cas d'ouverture d'une procédure pénale, qu'ils étaient au courant de ses agissements. Les articles 7 et 8 de la Convention pénale

---

<sup>2</sup> Le début du 4<sup>ième</sup> tiret de l'article 252 du Code pénal est modifié comme suit :

« - des fonctionnaires et agents d'une autre organisation internationale publique, des personnes membres... ».

sur la Corruption (STE 173) font référence à un acte accompli (ou non) « en violation de ses devoirs » : cela renvoie idéalement à des dispositions (contractuelles, juridiques, éthiques ou autres) qui sont en principe relativement prévisibles et claires, alors que la vérification d'une affirmation à posteriori par les organes dirigeants d'une société peut constituer une difficulté pour les autorités judiciaires dans le cadre des poursuites pour corruption. Toutefois, les autorités du Luxembourg ont indiscutablement procédé à un examen d'opportunité, comme le préconise la présente recommandation. Il n'est dès lors pas envisagé de procéder par voie législative.

23. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation v.**

24. *Le GRECO a recommandé de s'assurer que les divers éléments requis par l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (en particulier les actes positifs ou négatifs, la production ou non des effets escomptés et l'intervention ou non de l'intermédiaire) sont inclus dans les incriminations du trafic d'influence.*
25. Les autorités du Luxembourg indiquent que ce point a fait l'objet d'une note de service, en date du 4 décembre 2009, adressée par le Procureur Général d'Etat aux Procureurs des parquets de Luxembourg et de Diekirch.
26. Le GRECO a pris connaissance de la note de service interne au parquet susmentionnée. Comme le relève le GRECO, celle-ci effectue un rappel des buts de l'article 12 de la Convention, de la législation et de la jurisprudence française (sur lesquelles le droit luxembourgeois s'appuie souvent) en la matière ; la note souligne que l'influence peut porter sur un acte positif ou négatif et qu'il n'importe pas que l'influence ait été ou non exercée ou ait produit les effets escomptés (l'incrimination visant en premier lieu la finalité du trafic d'influence). Le Luxembourg a donc privilégié le principe d'une sensibilisation plutôt que d'un éventuel amendement législatif (par exemple dans le cadre du projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption, évoqué précédemment) ; de l'avis du GRECO, cela va dans le sens des assurances préconisées par la présente recommandation. .
27. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation vi.**

28. *Le GRECO a 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).*
29. Les autorités du Luxembourg indiquent que l'article VIII du projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption propose d'introduire un nouvel article 253 dans le Code pénal<sup>3</sup> qui précisera que même en cas de décriminalisation, les peines complémentaires prévues à l'article 11 du Code pénal s'appliquent.

---

<sup>3</sup> Article 253 du Code pénal :

« 1. Si les faits qualifiés crimes au présent chapitre sont reconnus de nature à n'être punis que de peines correctionnelles, la personne condamnée à l'interdiction en tout ou en partie de l'exercice des droits énumérés à l'article 11, dans les conditions prévues à l'article 24.

2. Pour les faits qualifiés délits au sens du présent chapitre et pour les faits prévus aux articles 310 et 310-1, l'article 24 du Code pénal s'applique ».

30. Le GRECO prend note du projet de l'introduction d'une nouvelle disposition législative conformément à la recommandation vi. Le GRECO se réjouit de cette évolution ; toutefois, étant donné qu'elle n'est pas adoptée, le GRECO ne peut pas conclure que la présente recommandation ait été entièrement prise en compte.

31. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

32. *Le GRECO a 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).*

33. Les autorités du Luxembourg indiquent que l'article IV du projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption vise 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>4</sup>. En outre, il est envisagé de retirer, respectivement de non renouveler la réserve faite à l'article 17 de la Convention pénale.

34. le GRECO prend note, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, du projet d'amendement susmentionné. La solution envisagée par le Luxembourg, avec la révision de l'article 5-1 du Code d'instruction criminelle a le mérite d'être claire (la question des conséquences de la correctionnalisation ne se posant plus) ; toutefois, l'article 252 du Code pénal<sup>5</sup> semble manquer dans la liste des infractions auxquelles le principe de double incrimination ne s'appliquerait plus ; celui-ci concerne notamment les agents employés par une organisation internationale, les membres d'assemblées publiques internationales, les juges et agents de cours internationales (ce qui pourrait inclure des ressortissants luxembourgeois). Cette question mérite donc d'être réexaminée. Par ailleurs, la loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption doit encore, de toute façon, être adoptée.

35. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO rappelle qu'elle était motivée par le fait que la réserve en question avait une portée assez restrictive<sup>6</sup> excluant notamment de la compétence du Luxembourg les infractions de corruption contre un agent public luxembourgeois commises à l'étranger, par des étrangers (pour lesquelles le Luxembourg est en principe compétent en vertu du principe d'ubiquité). Le GRECO se félicite du fait qu'en réalité, la réserve n'ait d'ores et déjà plus été renouvelée, avec effet au 1<sup>er</sup> mai 2009<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> **Projet d'Art. 5-1 révisé.**

„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>5</sup> L'article 252 du Code Pénal, concernant la corruption d'agents publics et élus étrangers ou opérant au niveau international

<sup>6</sup> En application de l'article 17, paragraphe 2 de la Convention pénale sur la corruption, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg déclare que, sauf les cas couverts par le point a de l'article 17, paragraphe 1 de cette même Convention, il n'appliquera les règles de compétence visées aux points b et c du même article 17, paragraphe 1, qu'à la condition que l'auteur de l'infraction ait la nationalité luxembourgeoise.

<sup>7</sup> Selon les informations du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe, la réserve arrivait à échéance le 1<sup>er</sup> novembre 2008 ; le Bureau en a avisé les autorités Luxembourgeoises avant le terme, en donnant un délai supplémentaire de 6 mois,

36. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

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

37. Il est rappelé que le GRECO, dans son rapport d'évaluation, a adressé 10 recommandations au Luxembourg concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
38. Les autorités du Luxembourg indiquent qu'au cours de réunions tenues les 11 et 26 novembre 2009, ainsi que le 19 mai 2010, la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle a eu un échange de vues sur le rapport d'évaluation (Thème II) en présence de représentants des partis politiques. Le renvoi du rapport à la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle n'a pas été considéré par les membres de la Commission comme une invitation à prendre elle-même position à son égard, et notamment à des recommandations adressées aux autorités luxembourgeoises. Aussi, la Commission a-t-elle tenu à associer les partis politiques à ces délibérations, ces derniers étant considérés comme les principaux destinataires des recommandations. Par ailleurs, les participants aux réunions susmentionnées ont souligné que l'objet primordial de la loi du 21 décembre 2007 portant sur la réglementation du financement des partis politiques consistait à assurer l'indépendance des partis politiques et à empêcher pour l'avenir leur financement par des dons ou aides provenant du secteur privé, notamment pour les campagnes électorales. Les autorités du Luxembourg ont constaté que d'une façon générale cet objectif a été atteint.
39. Le GRECO souligne qu'au titre du Rapport de Suivi, les autorités luxembourgeoises lui ont communiqué pour l'essentiel copie d'un échange de courriers interministériel et d'un courrier du Président de la Chambre des Députés, daté du 14 décembre 2009, comprenant un compte rendu des réunions de novembre 2009 dans lequel la position des participants est reflétée.

### **Recommandation i.**

40. *Le GRECO a 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.*
41. Les autorités du Luxembourg indiquent, sans autre précision toutefois, que ces deux dernières années, des actions de formation ont eu lieu autant au niveau des structures nationales que locales des partis. Elles signalent aussi que les participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009 ont indiqué que les actions de formation méritent d'être précisées et d'être menées d'une manière plus soutenue et plus structurée, notamment pour les responsables locaux.
42. Le GRECO prend note des informations transmises et de ce qu'il est fait état de certaines actions de formation, ce qui va dans le sens de la présente recommandation ; l'absence d'informations plus précises ne permet toutefois pas de conclure que les initiatives soient suffisantes, les partis politiques reconnaissant d'ailleurs eux-mêmes que davantage d'efforts sont nécessaires. Par ailleurs, le GRECO prend note de multiples insuffisances, incohérences et erreurs déjà relevées dans les comptes des partis, à l'occasion du premier exercice de contrôle conduit par la Cour des

---

jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2009 pour confirmer ou non le maintien, faute de quoi la réserve serait considérée comme non-renouvelée. En l'absence de réponse, c'est ce qui s'est produit.

Comptes dans son rapport de janvier 2010 (portant sur l'année 2008); cela conforte, si besoin était, la pertinence et l'importance de la présente recommandation.

43. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation ii.**

44. *Le GRECO a 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.*
45. Les autorités du Luxembourg rapportent les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, à savoir que ceux-ci considèrent que le dispositif de contrôle prévu par la loi doit être examiné à la lumière des observations et recommandations formulées par la Cour des comptes. Les participants à ces réunions ont également marqué leur consentement en vue d'affiner le mécanisme d'évaluation du financement des partis politiques sur la base de la loi du 21 décembre 2007. Pour le Luxembourg, il ne fait pas de doute que l'évaluation du système de financement doit impliquer les partis politiques et c'est donc la Chambre des Députés, par l'intermédiaire de la Commission des Institutions et de la Révision Constitutionnelles qui émettra des suggestions et recommandations tant à l'attention de la Chambre des Députés qu'à celle du Gouvernement.
46. Le GRECO prend note des informations fournies. Le GRECO trouve tout à fait pertinent le fait de vouloir articuler un éventuel dispositif d'évaluation avec le résultat des contrôles par la Cour des Comptes. Son premier rapport sur le financement des partis politiques – qui concerne l'exercice comptable 2008 – a été produit en janvier 2010 seulement. Le GRECO considère qu'il conviendra donc de réexaminer cette question à la lumière de mesures concrètes de la part du Luxembourg, concernant l'auto-évaluation de sa réglementation, a fortiori dans la mesure où le présent examen de la mise en œuvre des recommandations continue de témoigner de lacunes importantes dans le domaine du financement politique.
47. Le GRECO conclut que la recommandation ii n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation iii.**

48. *Le GRECO a 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.*
49. Dans les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, il est indiqué que les représentants des partis politiques ont opiné qu'il n'est pas opportun, pour le moment, de doter les partis politiques d'un statut légal s'articulant autour «*de critères objectifs comme la participation aux élections législatives et européennes ou la présentation des listes complètes etc.* ». Il a été estimé qu'une décision allant dans le sens d'un tel statut ne peut être envisagée qu'après avoir analysé toutes les implications d'une telle décision, notamment au regard des dispositions de droit constitutionnel qui garantissent à tout citoyen le droit de présenter, dans les conditions prévues, sa candidature aux élections.

50. Le GRECO prend note des informations fournies. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation (paragraphe 43) constatait qu'en l'absence de statut et de personnalité juridique, les partis politiques luxembourgeois sont amenés à recourir à des solutions et montages qui ne sont pas favorables à la transparence de leur financement (notamment, ils doivent de ce fait recourir à des associations sans but lucratif pour gérer leur patrimoine et leurs moyens de fonctionnement). En outre, l'absence de capacité juridique pose le problème général de l'application de sanctions aux partis. D'après les informations recueillies sur place, l'introduction d'un statut clair pour les partis responsabiliserait davantage à la fois les structures et ses membres et pourrait avoir un impact positif sur la discipline financière et comptable au sein des partis. Le GRECO note que malgré les préoccupations ci-dessus, pour l'heure il n'a pas été donné ni même envisagé de suite concrète à la mise en œuvre de la présente recommandation.

51. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

52. *Le GRECO a 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.).*

53. Dans les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, il est souligné que l'article 13 prévoit dans son dernier alinéa qu'un règlement grand-ducal peut fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité. Lors de discussions menées en 2007 au sein de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, les partis politiques s'étaient mis d'accord sur le plan comptable uniforme à appliquer. Dans son premier rapport de janvier 2010, la Cour des Comptes recommande elle-même qu'un règlement grand-ducal soit pris afin de fixer un plan comptable uniforme, de préciser la forme des comptes et bilans et de déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité. Les autorités du Luxembourg précisent qu'un tel règlement sera pris avant la fin 2010.

54. Le GRECO prend note des informations transmises. Malgré que la nécessité d'un format comptable unique, tel que recommandé par la présente recommandation, soit à présent également reconnue largement au Luxembourg, pour l'heure, il n'a pas été pris de mesure plus concrète en ce sens ; par ailleurs, il n'est pas fait état d'initiatives visant les autres éléments de la présente recommandation.

55. Le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

56. *Le GRECO a recommandé d'inciter les partis disposant de structures complexes ou nombreuses à utiliser plus largement les mécanismes de contrôle interne.*

57. Dans les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, il a été souligné que le contrôle de la Cour des comptes ne délie

pas les partis politiques de mettre en place un mécanisme de contrôle interne. Les partis politiques se sont engagés à rendre le contrôle financier interne plus efficient, notamment en chargeant des experts qualifiés du contrôle de leurs recettes et de leurs dépenses. Lors de la réunion tenue le 19 mai, il est apparu que l'un des grands partis luxembourgeois a d'ores et déjà fait appel à un réviseur externe pour contrôler la tenue de sa comptabilité ; les autres partis, quant à eux, ont fait appel à l'assistance ponctuelle de comptables et économistes pour mettre en place un système de contrôle des recettes et des dépenses.

58. Le GRECO prend note des informations fournies. L'auto-engagement des partis politiques de désigner des experts financiers chargés de certaines tâches de contrôle et de mise en place de systèmes de contrôle constitue une mesure allant dans le sens de la présente recommandation ; les informations fournies, même si elles sont peu concrètes, montrent également que cet engagement est déjà suivi d'effet. Le GRECO est globalement satisfait de ce développement.
59. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation vi.**

60. *Le GRECO a 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.*
61. Dans les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, il est rappelé que la loi du 21 décembre 2007 ne fait que réglementer le financement des partis politiques ; elle ne prévoit pas le cas des campagnes électorales par des candidats isolés et leur financement. Les partis politiques demandent aux candidats inscrits sur leurs listes électorales de renoncer à des campagnes individuelles, engagement respecté dans une très large mesure par les candidats.
62. Le GRECO prend note des informations soumises. Il rappelle que le Rapport d'Évaluation (paragraphe 50 et 51) avait souligné plusieurs insuffisances découlant de l'absence de réglementation financière des campagnes électorales pour ce qui touche aux partis et leurs candidats, ou les candidats indépendants, aux contributions des mandataires et aux financements directs ou indirects apportés par des personnes morales à un candidat<sup>8</sup>. Le GRECO déplore que rien n'ait été fait pour donner suite à cette recommandation.
63. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

64. *Le GRECO a 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.*
65. Dans les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, il est indiqué que les dispositions en vigueur prévoient une

---

<sup>8</sup> Une personne morale peut en réalité intervenir dans le financement des campagnes et/ou candidats – une forme primitive de lobbying en quelque sorte – en versant elle-même initialement des fonds au mandataire, à charge pour lui d'en reverser tout ou partie sous couvert d'une contribution de mandataire

séparation claire du financement des partis politiques sur base de la loi précitée de 2007 et du financement des groupes et partis représentés à la Chambre des Députés par les crédits prévus au budget de la Chambre des Députés. A cet égard, il y a lieu de prévoir, si nécessaire, des dispositions plus contraignantes au Règlement de la Chambre des Députés.

66. Le GRECO prend note des informations données ci-dessus. Le GRECO rappelle les préoccupations dont il avait fait part dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 54)<sup>9</sup> Des parlementaires avaient à l'époque indiqué leur volonté de voir la nouvelle législation opérer 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>10</sup> mais il n'était pas clair pour l'EEG quelles dispositions de la nouvelle loi précisait cela<sup>11</sup>. Les informations fournies ci-dessus n'apportent pas de clarification et donc le GRECO regrette qu'à ce jour, aucune mesure concrète n'a été prise pour mettre en œuvre cette recommandation.
67. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandations viii et ix.**

68. Recommandation viii : *Le GRECO a 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.*

Recommandation ix : *Le GRECO a 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.*(Recommandation ix)

69. Dans les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, il est indiqué que ces deux recommandations relatives au contrôle de la Cour des comptes recevront les suites exigées par l'organe de contrôle lui-même et qu'il convenait d'attendre les résultats du premier rapport de la Cour des comptes de 2010. Les informations complémentaires fournies par le Luxembourg après la publication dudit rapport montrent que la Cour s'est bornée à rappeler les textes et la situation déjà décrite dans le Rapport d'Évaluation du GRECO. Aucun autre développement n'est signalé concernant la mise en œuvre de la recommandation ix.
70. Le GRECO prend note des informations transmises. Il n'a pas été pris de mesures concrètes pour donner suite à ces recommandations.

---

<sup>9</sup> Les dépenses des groupes parlementaires échappent au contrôle de la Cour<sup>9</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. Or, les financements et les infrastructures desdits groupes profitent largement aux partis et il n'existe pas de critères de distinction des activités comme on en trouve dans des pays voisins où la situation est similaire.

<sup>10</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>11</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.

71. Le GRECO conclut que les recommandations viii et ix n'ont pas été mises en œuvre.

#### **Recommandation x.**

72. *Le GRECO a recommandé de 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).*

73. Les conclusions des participants aux réunions des 11 et 26 novembre 2009, rapportées par les autorités du Luxembourg, soulignent que les sanctions prévues par la loi du 21 décembre 2007 seront strictement appliquées. Une extension de ces sanctions peut être envisagée au vu des expériences acquises. Cependant, il ne paraît pas opportun de prévoir, d'ores et déjà, à côté des sanctions déjà prévues par la loi, d'autres sanctions supplémentaires.

74. Le GRECO prend note des explications des autorités luxembourgeoises. Il rappelle les insuffisances relevées dans le Rapport d'Évaluation (paragraphe 59)<sup>12</sup> Pour l'heure, il n'a pas été donné suite à cette recommandation.

75. Le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

76. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le Luxembourg a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante seulement trois des dix-sept recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Troisième Cycle.** En ce qui concerne le Thème I – Incriminations, les recommandations iv et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations i, ii, iii, vi et vii ont été partiellement mises en œuvre. Pour ce qui est du Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante et 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.

77. S'agissant des incriminations, le Luxembourg a examiné l'opportunité d'amender l'incrimination de corruption dans le secteur privé pour éviter tout risque d'exonération indue de responsabilité, à posteriori, de l'employé. Le Grand Duché a également pris des mesures pour confirmer auprès des autorités judiciaires le contenu de l'incrimination du trafic d'influence et il a préparé le projet de loi renforçant les moyens de lutte contre la corruption ; celui-ci prévoit la modification de plusieurs autres dispositions sur les incriminations dans le sens voulu par les recommandations. Le système de sanction doit également être revu dans ce contexte (avec l'introduction de l'applicabilité plu large des peines complémentaires comme l'inéligibilité). Le GRECO salue

---

<sup>12</sup> « La nature des sanctions, qui n'incluent plus des amendes comme c'était le cas dans le projet [de loi] initial, fait qu'elles ne seraient efficaces qu'à l'égard d'un parti qui bénéficierait d'un financement [public]. Il est possible que l'absence d'un régime de personnalité et de responsabilité [...] claire des partis politiques complique l'introduction d'un mécanisme adéquat de sanctions. Un régime d'amendes (ou autres pénalités) devrait donc être envisagé à nouveau. Par ailleurs, l'EEG n'a pas eu l'occasion de discuter sur place des nouvelles dispositions introduites dans la loi après la visite ; il était donc difficile de déterminer si les divers manquements possibles à la nouvelle loi, au-delà des exigences de l'article 6, sont tous passibles de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives (c'est notamment le cas des manquements aux règles régissant les formes et modalités de dons, donations, legs etc.). Ainsi, les dons de personnes morales - de fait ou droit - et les dons anonymes sont tous deux interdits mais le jeu des renvois entre articles [...] rend difficile de dire avec certitude s'ils sont passibles de sanctions. »

également le fait que la réserve en matière de compétence, concernant l'article 17 de la Convention, n'ait pas été renouvelée. Le GRECO encourage vivement les autorités à tout mettre en œuvre afin de se conformer pleinement à l'ensemble des recommandations.

78. S'agissant de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO note avec satisfaction que les contrôles financiers internes aux partis politiques sont en voie de développement et qu'il est fait état de premières mesures pour former les responsables des partis aux implications de la nouvelle législation de décembre 2007 sur le financement des partis politiques. Cependant, il déplore que la grande majorité des recommandations n'ait à ce jour été mise en œuvre, même pas partiellement. Le gouvernement a décidé, en la matière, de laisser l'initiative aux partis politiques ; des consultations ont certes eu lieu les 11 et 26 novembre 2009 mais aucun projet n'en a émergé ; pour l'heure, les conclusions de ces réunions constituent davantage une prise de position sur les recommandations concernées du Rapport d'Evaluation, qu'une amorce d'action concrète. Alors que pour ce qui est des incriminations, le Luxembourg démontre sa capacité à aller de l'avant, le rythme des avancées sur la réglementation du financement politique est bien trop lent et reste incertain. Enfin, les faibles progrès réalisés à ce jour ne concernent pas des éléments essentiels de fond du dispositif.
79. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que le très faible niveau actuel de conformité avec les recommandations est « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement Intérieur du GRECO. Le GRECO décide, par conséquent, d'appliquer l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle et demande au Chef de la délégation du Luxembourg de lui soumettre un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations qui n'ont pas été 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) dès que possible mais au plus tard pour le 31 décembre 2010, en vertu du paragraphe 2(i) de cet article.
80. Enfin, le GRECO invite les autorités du Luxembourg à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à traduire si nécessaire le rapport dans les langues nationales et à rendre ces traductions publiques.