



Strasbourg, 13 juin 2008

Public
Greco Eval III Rep (2007) 6F
Thème II

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport d'Evaluation du Luxembourg sur la « Transparence du financement des partis politiques »

(Thème II)

Adopté par le GRECO
lors de sa 38^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 9-13 juin 2008)

I. INTRODUCTION

1. Le Luxembourg fait partie du GRECO depuis 1999. Le GRECO a adopté le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle (Greco Eval I Rep (2001) 2F) sur le Luxembourg lors de sa 5^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 11-15 juin 2001) et le Rapport d'Evaluation du Second Cycle (Greco Eval II Rep (2003) 5F) lors de sa 18^{ème} Réunion Plénière (Strasbourg, 10-14 mai 2004). Ces rapports, ainsi que les Rapports de Conformité correspondants, sont disponibles sur le site web du GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. L'actuel Troisième Cycle d'Evaluation du GRECO (initié le 1^{er} janvier 2007) couvre les thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention Pénale sur la Corruption (STE 173), articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191)¹ et 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 parties politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe Directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
3. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après l' "EEG") qui, au titre du thème II s'est rendue au Luxembourg du 22 au 26 octobre 2007, se composait de M. Stéphane GAUVIN, Adjoint au Chef du Service Juridique de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements des Partis Politiques - CNCCFP (France) et de M. Jan MAJCHROWSKI, politologue, Faculté de Droit et d'Administration, Université de Varsovie (Pologne). L'EEG était assistée par MM. Michael JANSSEN et Christophe SPECKBACHER du Secrétariat du GRECO. Préalablement à la visite, les experts de l'EEG ont reçu les réponses du pays au questionnaire d'évaluation (document Greco Eval III (2007) 3F, thème II) ainsi que les textes de loi pertinents.
4. L'EEG a rencontré des membres des institutions étatiques suivantes : Secrétariat Général du parlement, parquet, juges d'instruction et Cour des Comptes. Par ailleurs, l'EEG a rencontré des membres et représentants des sept partis actifs au Luxembourg (CSV, DP, LSAP, Déi Greng, ADR, KPL, Déi Lenk) ainsi qu'un enseignant-chercheur en sciences politiques à l'Université de Luxembourg.
5. Le présent rapport sur le thème II du 3^{ème} Cycle d'Evaluation du GRECO – Transparence du financement des partis – a été préparé sur la base des réponses au questionnaire et des informations fournies au cours de la visite sur place. L'objectif principal du rapport est d'évaluer les mesures adoptées par le Luxembourg en vue de se conformer aux exigences des dispositions citées au paragraphe 2. Le rapport contient une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Luxembourg en vue d'accroître le niveau de conformité avec les dispositions retenues pour cette évaluation.
6. Le rapport concernant le thème I – Incriminations, fait l'objet du document Greco Eval III Rep (2007) 6F-Thème I.

¹ Le Luxembourg a ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173) et son protocole additionnel (STE 191) le 13 juillet 2005. Les deux instruments sont entrés en vigueur à l'égard du Luxembourg le 1^{er} novembre 2005. Une réserve a été formulée à l'égard de l'art. 17 de la Convention.

II. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS - PARTIE GENERALE

Vue d'ensemble du système politique et de financement des partis politiques

7. Le (Grand-Duché de) Luxembourg est une monarchie constitutionnelle organisée sous la forme d'une démocratie parlementaire. La structure politico-administrative comprend trois districts (Diekirch, Grevenmacher, Luxembourg) composés de cantons (12 au total) et de communes (116 au total). Les communes sont auto-administrées, sous la tutelle des commissaires de district représentant l'autorité grand-ducale.
8. Abstraction faite des élections au parlement européen, les élections au Luxembourg déterminent tous les 5 ans la composition de la Chambre des Députés (60 sièges, parlement mono-caméral du pays), et tous les 6 ans les conseils communaux. Les districts et cantons sont des divisions purement administratives du territoire qui ne requièrent pas d'élections générales spécifiques. Les dernières élections se sont tenues en juin 2004 (élections à la Chambre des Députés et au Parlement Européen) et octobre 2005 (élections communales). Parmi les huit partis ayant participé aux dernières élections législatives en juin 2004, cinq sont représentés à la Chambre, un seul député étant non inscrit².
9. La Constitution précise notamment les modalités du suffrage pour l'élection des députés (art. 51)³, les conditions pour être électeur et éligible (art. 52 et 53) et les incompatibilités du mandat de député (art. 54). En vertu de la loi électorale du 18 février 2003, il n'existe pas de conditions minimales pour entrer au Parlement telles que nombre de votes ou pourcentages de suffrages exprimés. L'article 135 de la loi électorale prévoit uniquement que la présentation doit être faite soit par 100 électeurs inscrits dans la circonscription, soit par un député-élu, soit par trois conseillers communaux.
10. La législation luxembourgeoise en place au moment de la visite n'organisait pas un cadre global du financement des partis politiques. Les autorités ont indiqué que le seul texte existant est une loi du 7 janvier 1999 qui porte sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen (le dispositif est repris au chapitre IX du Titre III de la loi électorale du 18 février 2003).
11. Une proposition de loi générale sur le financement des partis politiques⁴ (et de leurs activités en général) a été présentée en mars 2007 par les cinq groupes politiques présents à la Chambre des Députés. Au moment de la visite sur place, la proposition de « Loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques » avait été soumise pour avis au Conseil d'Etat (dont l'avis est obligatoire pour tout projet législatif). Elle a été approuvée après la visite⁵ et pris en compte dans le présent rapport. Cette loi générale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, répond à des revendications formulées depuis les années 1990 et aussi à quelques affaires de financement politique qui ont parfois fait la une des médias, notamment des allégations de

² Parti chrétien-social : 24 ; Parti ouvrier socialiste luxembourgeois : 14 ; Parti démocratique : 10 ; Parti «Les Verts» : 7 ; Parti démocrate réformateur : 4 ; député indépendant : 1

³ suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral et suivant les règles à déterminer par la loi

⁴ Selon les autorités luxembourgeoises, les auteurs du projet se sont inspirés de la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe Rec.(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales du Conseil de l'Europe.

⁵ L'avis a été rendu après la visite (le 6 novembre 2007) et le projet de loi, amendé en conséquence, finalement adopté le 21 décembre 2007 (publication au journal officiel du 28 décembre 2007).

versement de pots de vins (affaire dite du musée « Pei ») ou d'argent de la drogue (affaire dite « du cartel de Cali » ou « Jurado), ou de versement de fonds de la part du Syndicat Agricole National.

Cadre juridique, enregistrement

12. La seule définition existante est celle donnée dans la loi du 7 janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la Chambre des Députés et au Parlement européen, reprise au chapitre IX du Titre III de la loi électorale du 18 février 2003 : *« Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par parti politique ou groupement politique, l'association de personnes physiques, dotée ou non de la personnalité juridique, qui concourt, dans le respect des principes fondamentaux de la démocratie, à l'expression du suffrage universel et de la volonté populaire de la manière définie dans les statuts ou son programme »*. Cette définition a par ailleurs été reprise (à l'exception de la référence au « groupement politique ») dans la loi portant réglementation du financement des partis politiques adoptée le 21 décembre 2007 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Il convient par ailleurs de souligner qu'au moment de la visite, une proposition de révision de la Constitution était à l'examen à la Chambre des Députés, en vue de l'introduction d'un article 32bis nouveau prévoyant que *« Les partis politiques concourent à la formation de la volonté populaire et à l'expression du suffrage universel. Ils expriment le pluralisme démocratique. »*
13. Jusqu'alors, les partis politiques représentés au Parlement luxembourgeois n'ont pas voulu octroyer de forme juridique spécifique aux partis et il n'existait pas, au moment de la visite, aucune condition spécifique de reconnaissance et / ou d'enregistrement d'un parti politique. L'EEG a été avisée sur place que les partis sont en général des associations de fait, dépourvues de personnalité juridique, mais la jurisprudence admet depuis une quinzaine d'année que ces personnes morales de fait sont justiciables au même titre que les personnes disposant de la personnalité juridique. Toutefois, comme l'EEG l'a également appris sur place, en pratique les partis politiques recourent à des associations sans but lucratif (ci-après ASBL), constituées et enregistrées, pour employer du personnel ou acquérir/gérer leurs locaux. Des ASBL sont également utilisées à d'autres fins, comme par exemple pour regrouper des élus locaux et les former à la vie politique par exemple.
14. La proposition de loi existant au moment de la visite organise un financement public des partis politiques, assorti d'exigences de transparence et d'un mécanisme de contrôle, mais elle ne modifie pas le statut des partis même si elle prévoit que *« Tout parti politique souhaitant bénéficier d'un financement public doit déposer auprès du Président de la Chambre des Députés les statuts ainsi que la liste des dirigeants au niveau central du parti. Toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants doivent être signalés à la Présidence de la Chambre des Députés. »*. La version de la loi finalement adoptée en décembre 2007 (article 6) désigne une autre instance d'enregistrement et va plus loin, à savoir qu' *« Afin de bénéficier d'un financement public, le parti politique doit déposer auprès du Premier Ministre, Ministre d'Etat : 1.) ses statuts, une liste de ses dirigeants au niveau national du parti ainsi que toute modification des statuts et tout changement au niveau des dirigeants; 2.) un relevé de ses donateurs et des dons conformément à l'article 9; 3.) ses comptes et bilans conformément à l'article 14. Une copie de ces pièces est transmise simultanément par le parti politique au Président de la Chambre des Députés. Ces données peuvent être consultées librement par toute personne intéressée au Greffe de la Chambre des Députés qui les publie sur son site Internet. »*

Sources de financement

15. Les réponses au questionnaire indiquaient, qu'au moment de la visite, les partis sont financés par les dons privés (personnes morales et physiques) et par l'Etat.
16. Les représentants des partis rencontrés lors de la visite ont généralement indiqué qu'en dehors des campagnes électorales, leur parti se finance surtout à partir des cotisations de ses membres et lorsque des personnes morales apportent un soutien aux partis, elles sont assez diverses (banques, sociétés de services, grandes surfaces, sociétés de construction etc.). Avec la nouvelle loi du 21 décembre 2007 (article 8), les partis ne sont plus autorisés à recevoir de financements des personnes morales – qu'elles soient de fait ou de droit, qu'elles soient de droit privé ou public (ce qui est le cas des associations soumise au statut d'Association Sans But Lucratif - ASBL). Les membres élus d'un parti peuvent également reverser à ce dernier une partie de leurs indemnités parlementaires. Les entretiens sur place ont également montré qu'une aide importante (financière ou en nature comme l'utilisation des locaux et de l'équipement bureautique) provient des groupes politiques parlementaires. Le financement public des groupes politiques s'élève lui-même à € 1,5 million par an et vise pour la plus grande partie les frais courants des groupes. L'EEG a également appris qu'en 1976 a été introduit un système de subventionnement de la presse (le budget 2007 prévoit environ 6,7 million € à cette fin) et que les grands journaux sont parfois assez proches des différents partis même s'il n'existe généralement pas de lien organique (certains partis ont toutefois un journal interne). Les informations données sur place suggèrent que les partis ne tirent pas de revenus importants d'activités commerciales, culturelles, de service ou autres, même si certaines ASBL adossées à un parti possèdent ou gèrent un patrimoine immobilier. La législation du Luxembourg (y compris la loi de décembre 2007) ne régleme nte pas les financements provenant de l'étranger ; un seul parti luxembourgeois a reconnu avoir reçu, lors des dernières élections législatives et européennes de 2004, une aide financière et logistique de la part de partis politiques ou groupes parlementaires européens. Enfin, selon un chercheur, deux partis ont créé chacun une fondation (sous forme d'ASBL) et pouvant bénéficier de subventions publiques.
17. La loi de 1999 instaure seulement un financement public (partiel) des frais de campagnes. En vertu de l'article 93, la dotation est allouée à condition, d'une part, que le parti ou le groupement politique présente, pour les élections législatives, des listes complètes de candidats dans toutes les circonscriptions électorales et, pour les élections européennes, une liste complète de candidats dans la circonscription électorale unique. D'autre part, la dotation n'est allouée que si le parti politique ou groupement de candidats obtient aux élections législatives au moins un siège et aux élections européennes au moins 5 % des suffrages exprimés. Le montant total des dotations allouées s'élevait à € 1,6 million pour la dernière campagne. Le montant de la dotation est fixé comme suit : a) Pour les élections législatives, le montant forfaitaire est fonction du nombre d'élus de la couleur politique élus au parlement (cela va de 50.000 euros pour les partis ou groupements qui comptent 1 à 4 élus à la Chambre à 200.000 euros pour les partis ou groupements qui comptent 12 élus à la Chambre au moins). Il est également alloué un montant supplémentaire de 10.000 euros par élu ; b) pour les élections européennes, le montant forfaitaire est fonction du pourcentage des suffrages obtenus au niveau national (cela va de 12,500 euros pour les partis ou groupements obtenant au moins 5 % des suffrages exprimés au niveau national, à 74.500 euros pour les partis ou groupements obtenant au moins 25 % des suffrages exprimés au niveau national). Il est également alloué un montant supplémentaire de 12.500 euros par député européen élu.
18. La loi finalement adoptée en décembre 2007 complète le régime ci-dessus avec les éléments suivants : a) un financement public des partis (sous certaines conditions : déposer les statuts du parti et la liste des dirigeants, tenir un relevé des donateurs et des dons excédant €250, tenir une

comptabilité et des bilans, etc.) versé mensuellement; celui-ci comprend annuellement un montant forfaitaire de €100,000 et une part variable supplémentaire de € 11,500 par point de pourcentage des suffrages recueillis lors des élections nationales et lors des élections européennes); b) la proportion de financement public ne pourra excéder 75% des recettes globales du parti; c) l'interdiction des dons privés anonymes et de personnes morales et l'enregistrement de tous les dons de personnes physiques; les dons supérieurs à €250 devront être communiqués avec les comptes annuels à la Chambre (articles 8 et 9); les versements personnels à leur parti de personnes titulaires d'un mandat politique (sur base de leur rémunération ou indemnités) échappent à la réglementation (article 10). Selon les informations recueillies par l'EEG, le financement devrait s'élever à environ € 2,5 millions par an. La loi précise en son article 5 que la dotation est versée par tranches mensuelles d'un douzième.

19. L'EEG relève que la hauteur du plafond de 75% (du total des financements) fixé à l'aide publique semble prendre en compte tant la structure actuelle du financement de certains partis luxembourgeois que l'anticipation d'une diminution du financement d'origine privé compte tenu de l'interdiction des dons de personnes morales et de l'enregistrement nominatifs des dons de personnes physiques; cependant, le remboursement partiel des frais de campagnes électorales aux partis et groupements politiques engagés dans les élections à la chambre des députés et au parlement européen prévu par la loi de 1999 (et la loi électorale modifiée de 2003) est explicitement exclu du calcul de ce ratio (article 2). Par ailleurs, la loi adoptée en décembre 2007 ne comporte pas de séparation claire entre le financement des groupes parlementaires et celui des partis politiques (voir aussi le paragraphe 54 ci-après). Cela a comme conséquence que la dépendance réelle à l'égard du financement étatique peut être très élevée et supérieure à ce ratio de 75 %. La perte du financement public pour les partis ne remplissant plus les conditions requises pourrait ainsi à elle seule conduire à la disparition de la formation politique, ce qui peut théoriquement avoir des conséquences inattendues comme par exemple des risques d'autocensure des entités de contrôle, tant au niveau du constat de l'irrégularité, de la décision de sanction ou de l'exécution de celle-ci.
20. Les représentants des partis ont précisé qu'après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il co-existera donc trois mécanismes : celui - général - de la nouvelle loi, celui de la loi de 1999 (et de la loi électorale) pour le remboursement des frais de campagne et celui du financement des groupes parlementaires en vertu du règlement de la Chambre des Députés. Les sources de financement public représenteraient donc environ € 4 millions, sans compter les parts provenant éventuellement des groupes parlementaires, des indemnités reversées par les députés, et des subventions alloués aux journaux.

III. TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES – PARTIE SPECIFIQUE

(i) Transparence (articles 8, 11, 12 et 13b de la Recommandation Rec(2003)4)

Registres comptables et comptabilité

21. Ni la loi de 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes, ni la loi électorale révisée en 2003 (qui intègre les dispositions de cette loi de 1999) ne prévoit de contrainte générale en matière de tenue de comptes, de registres comptables, de listes de contributeurs ou des états financiers des partis politiques et des candidats aux élections. Seul est couvert le remboursement des frais d'affranchissement postaux (pour une seule communication), qui ne se fait que sur présentation de pièces justificatives qui doivent donc être conservées. Il n'existe pas non plus d'exigences en matière d'enregistrement qui s'imposeraient aux donateurs/ contributeurs.

22. La loi de décembre 2007 sur le financement des partis prévoit en son article 11, que « Chaque structure centrale d'un parti politique est obligée de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble de ses recettes et dépenses, ainsi que sa situation patrimoniale active et passive. Toute entité constituée au niveau des circonscriptions électorales, toute section locale et toute organisation sectorielle d'un parti est tenue de présenter annuellement au parti politique dont elle relève un compte rendu de la situation financière, validé par l'assemblée générale après avoir fait l'objet d'un contrôle de la part des commissaires aux comptes. Nonobstant l'autonomie statutaire, toute composante d'un parti sans exception doit déclarer à l'organe national compétent les dons recueillis par elle. »
23. L'article 12 précise que les comptes, mais aussi la liste des donateurs, sont transmis à la Cour des Comptes. L'article 13 précise, quant à lui, que le compte des recettes doit comprendre : 1. les cotisations des membres; 2. les contributions des mandataires; 3. les dons, donations ou legs; 4. les recettes provenant du patrimoine mobilier ou immobilier; 5. les recettes provenant de manifestations et de publications; 6. les prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire; 7. les recettes diverses; 8. les contributions versées par les composantes du parti; 9. les dotations publiques. Le compte des dépenses doit lui comprendre : 1. les frais de fonctionnement; 2. les frais de formation, d'études et de recherches; 3. les dépenses en rapport avec les manifestations et publications; 4. les dépenses électorales; 5. les cotisations à des organisations et associations internationales; 6. les dotations accordées aux autres composantes du parti; 7. les dépenses en rapport avec le patrimoine mobilier et immobilier; 8. les dépenses diverses.
24. L'article 13 prévoit également qu'un règlement grand-ducal pourra fixer un plan comptable uniforme, préciser la forme des comptes et bilans et déterminer les modalités de la tenue de la comptabilité. Au moment de la visite, un tel règlement n'était pas encore à l'étude. Le détail de la présentation future des comptes des partis politiques et de leurs composantes fait actuellement l'objet de discussions entre les partis politiques et ces derniers ont chargé une société fiduciaire, agissant en tant que consultant, d'élaborer un modèle de comptabilité. La Cour des Comptes a avisée l'EEG sur place que du fait d'une certaine précipitation tenant notamment à une entrée en vigueur de la loi voulue pour le 1^{er} janvier 2008, il s'agirait très probablement d'une comptabilité simplifiée.
25. Pour ce qui est des candidats aux élections, les autorités luxembourgeoises soulignent que dans la mesure où ces derniers font partie de listes, la campagne est l'affaire du parti politique et non pas des candidats pris individuellement. Les recettes et dépenses de campagne doivent donc apparaître dans la comptabilité des partis.

Obligations de communication et publication des comptes

26. Les obligations de communication des informations sont prévues par les articles 8, 9 et 10 de la loi de décembre 2007. Comme indiqué précédemment, le système en place requiert que l'identité des personnes physiques qui font sous quelque forme que ce soit des dons à des partis et à leur composantes soient enregistrée par le bénéficiaire. Toute composante doit par ailleurs déclarer à « l'organe national compétent les donateurs et les dons recueillis par elle, nonobstant son autonomie statutaire ». Par ailleurs, le relevé tenu par le parti concernant les donateurs et dons annuels supérieurs à € 250 est communiqué au Premier Ministre. Comme indiqué précédemment, l'article 10 dispose que « Les versements que les mandataires font personnellement sur base de leurs rémunérations ou indemnités à un parti politique ou à ses composantes ne sont pas considérés comme des dons ».

27. L'article 16 de la nouvelle loi de décembre 2007 sur le financement des partis politiques prévoit que dans le cadre du contrôle exercé par la Cour des Comptes, le résultat de son audit et ses observations, ainsi que les observations éventuelles des partis, peuvent être consultés auprès du Greffe de la Chambre des Députés qui les publie également en ligne. L'article 17 prévoit lui que « les comptes et bilans des partis politiques sont publiés chaque année au Mémorial B ».

Accès aux documents comptables

28. Les autorités judiciaires ont actuellement accès à la documentation financière et comptable en vertu du droit commun (législation pénale, textes statutaires des organes judiciaires). La loi de décembre 2007 prévoit que la Cour des Comptes peut se faire communiquer tout document ou information nécessaire à l'accomplissement de sa fonction (art. 15).
29. Il n'existe pas et il n'est pas prévu de règles en matière de durée de conservation minimale des documents comptables.

(ii) Contrôle (Article 14 de la Recommandation Rec(2003)4)

Audit et surveillance

30. Les réponses au questionnaire indiquaient qu'il n'existe pas d'obligation d'audit des comptes pour les partis et candidats aux élections et qu'il n'en était pas prévu dans le nouveau texte de loi sur le financement des partis politiques. L'EEG relève que cela vaut pour les comptes du parti en vertu de la nouvelle loi. Elle relève toutefois que celle-ci prévoyait, au stade du projet, le fait que les entités, sections locales et organisations sectorielles du parti devraient présenter au parti un compte rendu de caisse contrôlé par des « réviseurs de caisse », la version en vigueur après la visite a conservé une formule similaire mais faisant référence à des « commissaires aux comptes ».
31. En l'absence de cadre légal sur le financement des partis politiques il n'existait pas, jusqu'en décembre 2007, de mécanisme de surveillance particulier en matière de financement politique (même pas dans le cadre de la loi de 1999 sur le remboursement des frais de campagnes). Les autorités ont également indiqué que, plus largement, il n'y a jamais eu par le passé d'enquêtes, poursuites ou condamnations pour des infractions pénales commises en relation avec le financement politique.
32. La loi de décembre 2007 confie à la Cour des Comptes un rôle de vérification et de contrôle qui s'exerce de manière directe et annuellement sur les comptes de l'année comportant un ensemble de dépenses et recettes. Les comptes doivent lui être communiqués avec la liste des donateurs. La Cour peut demander aux partis la production de tout document ou information utile à sa mission en vertu de l'article 15 et le refus de fournir ces informations est passible des sanctions générales. Les réponses au questionnaire indiquait qu'il n'était pas prévu pour la Cour des Comptes d'obligation de signalement des infractions ou de rendre publics les manquements et que c'est l'instance à laquelle la Cour des Comptes adresse ses observations éventuelles (le Président de la Chambre des Députés dans le cadre du projet de loi, remplacé par le Premier Ministre dans la version définitive) qui serait appelée seule à constater les manquements et à prendre les éventuelles mesures. Les décisions du Premier Ministre sont susceptibles de recours en annulation devant le tribunal administratif (article 18 de la loi adoptée). Comme indiqué précédemment, les rapports de la Cour des Comptes sont eux-mêmes publics.

(iii) Sanctions (Articles 8 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4)

33. Comme indiqué précédemment, il n'a pas été appliqué à ce jour de sanctions pénales en relation avec le financement politique. Les textes en vigueur au moment de la visite ne prévoient de toute façon aucun système de sanction (administratif ou autre) en cas de non respect des règles existantes sur le financement partiel des frais de campagne en vertu de la loi de janvier 1999. Le projet de loi sur le financement des partis existant au moment de la visite prévoyait la suspension des aides, la réduction de celles-ci lors de l'exercice suivant, des poursuites pénales en cas de fausse déclaration, une amende de 500 euros à 25.000 euros en cas d'acceptation de dons dans des conditions contraires aux dispositions de la loi, la confiscation des dons etc. (l'application de ces sanctions incombant au Bureau de la Chambre des Députés ou au tribunal selon le cas). Il n'était pas prévu de mécanisme de prescription.
34. Les évaluateurs ont relevé que la version finale adoptée le 21 décembre 2007 diffère radicalement sur la question des sanctions (en particulier, sanctions pénales et amendes ont été supprimées), celles-ci faisant désormais l'objet de l'art. 7 : « L'inobservation des obligations prévues à l'article qui précède [il s'agit du dépôt - auprès du Premier Ministre - des statuts, du relevé des donateurs et des dons, et de la soumission des comptes et bilans] entraîne la suspension des versements jusqu'à la régularisation. Il peut en être de même en cas d'inobservation de l'article 15 [qui concerne la présentation d'informations à la Cour des Comptes]. Toute fausse déclaration en relation avec l'article 6, points 2 et 3 [le relevé des donateurs et des dons, et les comptes et bilans soumis], entraîne la réduction de la dotation étatique de l'année suivante du double des montants concernés. »

Immunités, prescription

35. Comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation du Premier Cycle, les parlementaires ne peuvent être poursuivis ni arrêtés pour infraction pénale durant la session parlementaire sans l'autorisation expresse du Parlement, hormis les cas de flagrant délit. Une révision de l'article 69 de la Constitution, intervenue le 1^{er} juin 2006, permet désormais la poursuite de députés durant la session parlementaire. En revanche, elle laisse inchangée la disposition selon laquelle le Parlement doit donner son autorisation pour que l'un de ses membres puisse être arrêté, hormis les cas de flagrant délit. En outre, les lois luxembourgeoises prévoient des procédures judiciaires spéciales notamment pour les membres du gouvernement..
36. Les sanctions finalement retenues dans la loi de décembre 2007 sur le financement des partis politiques sont de type administratif et ne comportent plus de peines pénales (comparé au projet de loi). Il n'est pas prévu de régime de prescription spécifique pour les infractions à la loi de décembre 2007.

IV. ANALYSE

37. L'EEG a été confrontée à une situation particulière puisque la loi sur le financement des partis politiques a été promulguée après la visite d'évaluation. Le rapport d'évaluation tient donc compte de la version finale de cette loi. Il est clair que le Luxembourg devra par la suite apprécier la mise en œuvre concrète de celle-ci et procéder par lui-même à une évaluation à la lumière notamment des premiers rapports que la Cour des Comptes est appelée à produire chaque année. Dans l'immédiat, l'EEG a formulé un certain nombre de recommandations visant à des améliorations qui apparaissent souhaitables. Un certain nombre d'entre elles pourront certainement faire l'objet d'un texte d'application.

38. Il convient de saluer en premier lieu l'initiative du Luxembourg qui a consisté à adopter la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, en s'inspirant explicitement de la Recommandation N°Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques. Cette innovation concrétise une prise de conscience de la nécessité de régler la question du financement de la vie politique, secteur pour lequel le pays n'a pas échappé lui non plus à quelques scandales – considérés au Luxembourg comme des cas isolés – au cours des deux dernières décennies. En introduisant un financement public des partis pour ce qui est de leurs activités régulières, ainsi que des règles en matière de transparence, de contrôle et de sanction en cas d'inobservation de la réglementation, la loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 comble un vide juridique important au Luxembourg. L'EEG relève que le passage d'une totale liberté de financement des partis politiques à un financement encadré dans une démocratie de type consensuelle n'a pas posé de problème fondamental. Il ne faut néanmoins pas sous-estimer les difficultés pratiques de la mise en œuvre d'une telle réglementation et ses conséquences sur le fonctionnement courant des partis politiques pour lesquels il s'agit d'un changement radical. Compte tenu des situations décrites par les responsables de partis politiques rencontrés par l'EEG, le mécanisme des articles 11 à 13 (sur l'enregistrement des recettes, la tenue et la transmission des comptes) nécessitera probablement quelques ajustements avant que toutes les entités concernées soient en mesure de procéder comme le veut la loi et dans un certain nombre de cas, il faudra au plan interne des structures des partis, commencer par la désignation des comptables. L'EEG a relevé lors des entretiens que les besoins en formation sur les implications de la nouvelle loi seraient particulièrement importants compte tenu du changement radical opéré par le nouveau cadre législatif. Il est clair que la mise en œuvre de pratiques et procédures comptables homogènes par l'ensemble des entités d'un parti politique conditionne par ailleurs la faisabilité et la qualité du contrôle par les commissaires aux comptes, et par la suite, le travail des organes publics de contrôle. Au moment de la visite, il n'était pas prévu de plan particulier pour donner de telles formations aux partis ou encourager ceux-ci à en mettre en place. De l'avis de l'EEG, il s'agit là d'une thématique importante, notamment pour les responsables financiers locaux. Elle recommande par conséquent aux autorités luxembourgeoises **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.**
39. L'EEG relève aussi que l'articulation entre la nouvelle loi et les autres sources de financement public (tels que le remboursement partiel des frais de campagnes, les financements indirects via les groupes parlementaires, les aides à la presse) n'a peut-être pas été suffisamment examinée.
40. Enfin, comme cela est souligné plus loin (voir paragraphes 57 et suivants), en l'état actuel des choses, un parti qui aurait commis des irrégularités graves au titre de la loi de décembre 2007 peut toujours demander à bénéficier de la loi de 1999 et d'un remboursement partiel de ses frais de campagnes. À l'usage, il conviendra aussi d'apprécier si l'absence de dispositif comptable dans la loi de 1999 ne s'oppose pas à toute distinction des liens et flux entre le financement des campagnes électorales et celui des partis politiques malgré la volonté de transparence transcrite par la loi de 2007 sur le financement des partis politiques.
41. Pour les diverses raisons ci-dessus, l'EEG recommande **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.**

Transparence

42. Il est indéniable qu'un des atouts du Luxembourg en matière de transparence réside dans la taille de ce pays et le fait que le monde politique se connaît très bien. Si cela génère dans une certaine mesure une forme d'autodiscipline⁶ qui explique en partie le fait que les gros scandales restent rares en matière de financement de la vie politique, cela peut néanmoins s'avérer devenir un frein en matière de transparence effective.
43. L'EEG a effectué le constat 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. En particulier, n'ayant pas eux-mêmes la personnalité juridique, ils doivent recourir à des associations sans but lucratif – ASBL – pour gérer leur patrimoine et leurs moyens de fonctionnement ; comme il a été indiqué à l'EEG, même si le droit place quasiment à égalité les personnes morales de fait et celles de droit, certains interlocuteurs des partis politiques, comme par exemple les banques, préfèrent traiter pour des questions de sécurité avec des personnes morales reconnues comme telles. Par ailleurs, l'EEG relève que la loi de décembre 2007 tend à limiter les relations des partis politiques avec les personnes morales, associations, groupements ou organismes en interdisant les dons de celles-ci, qu'elles aient ou non la personnalité juridique. De ce fait, un certain nombre de questions vont se poser dans le cadre de l'enregistrement des ressources et du contrôle exercé par la Cour des Comptes dès lors que les partis ont créé de telles structures pour faciliter leur gestion. Enfin, l'absence de capacité juridique pose le problème général de l'application de sanctions aux partis ; en l'état actuel des choses, s'il est aisé de suspendre ou diminuer une aide publique, il est difficile d'envisager un éventail de mesures plus diverses (voir infra, paragraphes 58 et 59). La plupart des interlocuteurs rencontrés sur place, y compris des représentants de partis politiques, se sont exprimés en faveur d'un statut clair pour les partis ; au-delà des aspects pratiques, cela 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. Certains interlocuteurs considèrent d'ailleurs que la proposition actuelle de révision de la Constitution en vue d'y inscrire le rôle des partis politiques, serait un signe avant-coureur de l'introduction d'un statut juridique. Cela aurait de nombreux avantages aux fins de l'application de la loi de décembre 2007 et permettrait de promouvoir la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, même si cela entraîne inévitablement de nouvelles questions (comment définir le parti, quel type de structures ou activités à prendre en compte dans la définition etc.). L'EEG considère qu'il doit être possible de déterminer les termes d'un statut qui corresponde au contexte actuel du pays, comme par exemple l'articulation de celui-ci autour de la participation aux élections législatives et européennes, le recours à des listes complètes etc. L'EEG recommande **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.**
44. La version initiale de la loi laissait à penser que celle-ci, et notamment ses dispositions les plus exigeantes en matière de comptabilité, d'enregistrement des dons etc., s'appliquaient essentiellement aux partis bénéficiant ou désirant bénéficier d'un financement public. La version de la loi adoptée en décembre 2007, même si elle plus ambiguë sur cette question, ne va pas au-delà du projet initial et donc actuellement, un parti ne bénéficiant pas de son régime de

⁶ Il a été indiqué à l'EEG que traditionnellement, les partis se rencontrent avant chaque élection en vue d'établir un accord tacite visant à limiter la course aux dépenses de campagne; le dernier accord, accepté par tous les partis sauf un, fixait le plafond à € 800,000.

financement ne serait pas assujéti à aucune autre réglementation destiné à assurer la transparence du financement politique.

45. Compte tenu de la nouveauté du cadre légal sur le financement des partis politiques, il est difficile d'apprécier avec précision le niveau de transparence qui résultera finalement des obligations comptables prévues. L'EEG tient à saluer les diverses initiatives prises en ce sens : interdiction des dons anonymes et obligation de tenir et communiquer la liste de tous les donateurs et dons supérieurs à €250, définition étendue de la notion de « composantes d'un parti politique »⁷ et obligation d'enregistrement des dons sous quelque forme que ce soit », obligation pour chaque structure centrale du parti politique de tenir une comptabilité qui couvre l'ensemble des recettes et dépenses ainsi que la situation patrimoniale active et passive.
46. Il n'en demeure pas moins que divers aspects mériteraient d'être clarifiés. En premier lieu, il convient de savoir si le périmètre des comptes des partis politiques comprend bien l'ensemble des recettes et dépenses de leur composantes ou bien si certaines recettes non reversées à la structure centrale (dépensées localement ou bien conservées) n'ont pas à y apparaître. Si cela était le cas, la transparence globale ne serait pas assurée. À l'inverse, l'obligation de consolider intégralement les comptes de l'ensemble de leurs composantes, compte tenu de la définition large retenue par la loi de ces dernières pourrait apparaître disproportionné par rapport à l'enjeu financier actuel compte tenu de ce que cela sous-entend en organisation en profondeur pour les partis politiques concernés. Ensuite, un certain flou demeure en ce qui concerne la portée exacte de la loi, en particulier sur deux points : a) quant à savoir si les comptes des partis politiques doivent sous une forme ou une autre intégrer ceux des ASBL – associations sans but lucratif – qu'ils ont pu créer et qui juridiquement sont propriétaires le plus souvent du patrimoine immobilier des partis politiques (voir aussi le paragraphe 43 ci-dessus) ; b) plusieurs formations politiques ont des liens très forts avec la presse luxembourgeoise, au-delà de liens idéologiques ; pour assurer une réelle transparence, il pourrait être utile de demander aux partis politiques de préciser l'existence ou non de liens juridiques ou financiers et prévoir la possibilité d'une retranscription comptable de ces liens. Cette question a son importance car il convient de souligner que la presse bénéficie elle-même d'un régime de subventions publiques. Enfin, la loi de 2007 n'apporte pas de précisions en ce qui concerne les modalités de prise en compte des dépenses électorales (notion, période concernée etc.), ce qui constitue une lacune assez importante.
47. Il convient pour terminer de souligner que la loi de décembre 2007 prévoit la transcription dans la comptabilité des prestations diverses ayant une valeur pécuniaire ou pouvant être exprimées en valeur pécuniaire (article art. 13 aliéna 1 point 6). L'EEG tient à souligner l'importance et l'intérêt pour une réelle transparence du financement de la vie politique de cette disposition. Toutefois, en pratique, cela va nécessiter la définition et la mise en œuvre de règles d'évaluation communes applicables à l'ensemble des partis politiques, y compris en vue du contrôle de leur application par la Cour des Comptes.
48. Au vu des considérations ci-dessus, l'EEG recommande donc **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**

⁷ L'article 1 de la loi de décembre 2007 définit les composantes d'un parti politique comme « toute entité nationale, régionale, locale ou sectorielle d'un parti politique ainsi que tout organisme contribuant à l'action de celui-ci par des activités de formation, d'études et de recherche ou de gestion du patrimoine, qu'elle qu'en soit la forme juridique ».

les modalités de prise en compte des dépenses électorales (notion, période concernée etc.).

49. L'EEG tient également à souligner l'importance lors de la mise en œuvre d'une législation sur le financement de la vie politique de la mise en place par les entités concernées par cette législation de procédures internes de contrôle. Sans que la mise en œuvre d'audits internes soit impérativement inscrite dans la réglementation (l'ambition du législateur reste modeste ou insuffisamment claire sur la question de l'audit, comme cela a été indiqué dans la partie descriptive), l'attention des partis politiques qui disposent d'un grand nombre de composantes au sens de la loi devrait être attirée sur ce point. Cela ira dans le même sens que l'établissement d'un statut des partis et d'une plus grande responsabilisation de ceux-ci, qui pour l'heure, tendent à décharger sur la complexité de leurs structure une partie de la gestion et du risque lié à celle-ci. L'EEG recommande donc **d'inciter les partis disposant de structures complexes ou nombreuses à utiliser plus largement les mécanismes de contrôle interne.**
50. Le remboursement partiel des dépenses électorales en vertu de la loi de 1999 s'effectue sur présentation de justificatifs par les partis et cela n'appelle pas de commentaire particulier. Toutefois, en l'état actuel des choses, un manque de lisibilité du système de réglementation demeure en ce qui concerne le financement des campagnes, surtout pour ce qui est du niveau politique local (où les relations entre individus sont justement le plus étroites). L'EEG relève qu'en vertu de la loi de décembre 2007 (article 13), les comptes des partis doivent inclure une grande variété de recettes, mais aussi de dépenses, y compris en matière électorale. Les règles en matière de transparence s'appliquent donc dans ce cas (ainsi que les mécanismes de contrôle et de sanction). Les entretiens ont souligné sur place qu'en règle générale, les candidats participant à des élections nationales appartiennent à un parti et que c'est ce dernier qui se charge de mener et de gérer la campagne.
51. Toutefois, on ne peut exclure qu'un candidat non-inscrit se présente à des élections, a fortiori lorsqu'il s'agit d'élections locales ; c'est aussi pour appréhender ce genre d'hypothèses que la Recommandation Rec 2003(4) prévoit que les mesures qu'elle préconise portent à la fois sur les partis et les campagnes électorales. Il n'y a pas de disposition dans la loi de décembre 2007 sur la tenue d'une comptabilité par les candidats dans le cadre des campagnes électorales. Et même si les structures locales des partis politiques sont tenues d'enregistrer les contributions reçues et de présenter annuellement à la structure centrale de la formation dont elles relèvent un compte-rendu de la situation financière (ou caisse), validé par l'assemblée générale après contrôle des commissaires aux comptes (article 11 de la loi de décembre 2007), ce système ne peut, par définition, permettre de détecter les mouvements effectués hors-caisse tels que, par exemple, des contributions en espèces non enregistrées et utilisées pour régler des dépenses de campagne elles-mêmes non enregistrées. Par ailleurs, la loi de 2007 ne prévoit aucune limite en matière de recettes ou de dépenses des activités politiques. L'EEG relève aussi qu'un traitement spécifique est réservé aux contributions des mandataires (qui échappent au dispositif d'enregistrement et déclaration des dons des articles 8 et 9), ce qui rend difficile de détecter les financements directs ou indirects apportés par des personnes morales à un candidat⁸. Il est clair que les campagnes électorales doivent être mieux prises en compte dans le cadre juridique. De ce fait, l'EEG recommande **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.**

⁸ 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

52. En matière de publication des comptes, le dispositif prévu par la loi de 2007 qui comprend à la fois une possibilité de consultation du rapport de la Cour des Comptes sur les finances des partis auprès du Greffe de la Chambre des Députés, puis in fine une publication des comptes au journal officiel apparaît très complet. La publication des comptes porte également sur les dépenses électorales des partis politiques enregistrées en vertu de l'article 13 alinéa 2 point 4. Si aucune disposition ne paraît régir la durée d'accessibilité de ces documents ou leur conservation au niveau de la Chambre des Députés, en revanche le journal officiel (le Mémorial B) - accessible en ligne - comprend toutes les éditions depuis 1854.

Supervision

53. La loi de décembre 2007 introduit un mécanisme de contrôle à double niveau en ce qui concerne les partis. La vérification du respect des obligations de déclaration et de dépôt pesant sur ceux-ci revient finalement au Premier Ministre⁹. L'autorité de contrôle désignée pour l'appréciation du respect de leurs obligations légales par les formations politiques en matière de régularité du financement est la Cour des Comptes. Celle-ci, qui assurera le véritable contrôle au fond, dispose a priori de l'indépendance indispensable voulue par l'article 14 de la Recommandation. Certains interlocuteurs de l'EEG ont par ailleurs souligné la bonne réputation de cette institution créée en 1999. La loi prévoit explicitement un pouvoir étendu de contrôle de la Cour des Comptes puisque les partis politiques sont tenus de lui communiquer tout document ou information qu'elle juge nécessaire, et cela est accentué par la possibilité d'appliquer des sanctions dans le cas contraire (articles 7 et 15 de la loi de décembre 2007).
54. Toutefois, les dépenses des groupes parlementaires échappent au contrôle de la Cour¹⁰ 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 soutenir¹¹. Toutefois, l'EEG ne voit pas quelles dispositions de la nouvelle loi précisent cela¹². 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. En vue d'assurer la cohérence du système de contrôle des financements politiques au Luxembourg, l'EEG recommande de ce fait **de séparer clairement le financement des groupes politiques et celui des partis politiques, ou de faire en sorte que le contrôle de la Cour des Comptes s'étende aux groupes parlementaires dans la**

⁹ Le projet de loi disponible au moment de la visite mentionnait le Bureau de la Chambre des Députés mais le Conseil d'Etat a jugé dans son avis du 6 novembre 2007 que conférer à ce Bureau un pouvoir de contrôle et de sanction serait contraire au principe de séparation des pouvoirs

¹⁰ 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.

¹¹ 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. »

¹² 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.

mesure jugée nécessaire pour la mise en œuvre efficace du mécanisme de contrôle de la loi de décembre 2007.

55. Par ailleurs, 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 questionnaires (voir paragraphe 31 ci-dessus) 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. L'EEG recommande **de clarifier et de 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.**
56. Les représentants de la Cour ont indiqué avoir les moyens juridiques nécessaires pour s'acquitter à l'avenir de leurs nouvelles tâches et aucun secret commercial ou professionnel ne lui est apparemment opposable. Forte d'une équipe de 40 personnes, elle a désigné un groupe (cinq auditeurs dont une partie sont « empruntés » au secteur privé et le Président de la Cour lui-même dans un premier temps) avec un cursus spécialisé. Ces moyens restent toutefois modestes et ne permettront pas, dans un premier temps du moins, de faire plus que de contrôler les comptes centraux des partis et de procéder à des vérifications des dons par le biais d'un système d'échantillons. Les éventuels financements ou dons en provenance de personnes morales (dont les ASBL adossées aux partis) ou de l'étranger, notamment, ainsi que certaines formes de dons, resteront difficiles à surveiller pour des questions d'accès aux informations ou autres¹³. Dans l'immédiat, il semble que le défi majeur consiste en premier lieu à faciliter le travail de la Cour des comptes sur le plan comptable en assurant un format unifié et informatisé des bilans et comptes sur lesquels la Cour des Comptes est dorénavant appelée à exercer son contrôle. Comme indiqué précédemment, un format comptable unique pour les partis était à l'étude au moment de la visite mais la Cour des Comptes a exprimé des craintes que les entités tenues de transmettre leurs propres données aux structures centrales de leur parti ne le fassent dans les formes les plus diverses et pas nécessairement informatisées. Enfin, il conviendrait de préciser le cas échéant les dispositions applicables au premier exercice comptable, notamment en ce qui concerne la prise en compte du patrimoine existant des partis et de leurs composantes (dont les ASBL). Au vu de ces considérations, l'EEG recommande **a) de faire en sorte que les informations comptables et financières soumises aux partis politiques par les structures autres que centrales se**

¹³ La distinction entre personnes morales (dont les dons sont interdits) et personnes physiques est parfois difficile en pratique au Luxembourg. Au moment de la visite, un puissant groupe de sidérurgie étranger a proposé de financer largement les divers partis luxembourgeois, ce qui nécessiterait de recourir à l'aide d'instances d'audit étrangères pour procéder à des contrôles.

présentent sous un format qui facilite le travail de contrôle par la Cour des Comptes ; b) de 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.

Sanctions

57. L'EEG note que la loi de décembre 2007 sur le financement des partis ne modifie pas le régime de la loi de janvier 1999 sur le remboursement partiel des frais de campagnes. Cette dernière reste donc a priori dépourvue de sanctions, même si selon des interlocuteurs rencontrés sur place, d'une part les risques de fraude sont assez faibles en la matière et d'autre part les sanctions générales prévues dans la loi électorale (qui inclut les dispositions de la loi de 1999) pourraient peut-être trouver à s'appliquer dans certains cas. Quoiqu'il en soit, l'articulation entre les deux textes n'est pas précisée et l'EEG s'est demandée si un parti ayant commis des irrégularités et ayant été sanctionné dans le cadre de la loi sur le financement des partis politiques de 2007 bénéficierait malgré tout, dans le cadre d'une élection, du régime de remboursement de la loi de 1999. Il s'agit là d'une question de cohérence et de logique que les autorités luxembourgeoises devraient garder à l'esprit.
58. Pour ce qui est du régime de financement instauré par la loi adoptée en décembre 2007, les évaluateurs avaient trouvé que les dispositions du projet initial disponible au moment de la visite étaient – pour ce qui est des sanctions – confuses, lacunaires et peu dissuasives notamment du fait de sanctions pécuniaires maximales de € 25,000. Leur nature (administrative ou pénale) et la procédure d'imposition de celles-ci n'étaient pas entièrement claire. La version finale de la loi apparaît en tout cas plus cohérente en la matière et comme il a été indiqué dans la partie descriptive, deux types de sanctions sont dorénavant prévues par l'article 7 : 1) la suspension des versements jusqu'à la régularisation de la situation en ce qui concerne l'obligation de soumission des statuts, de la liste des dirigeants, du relevé des donateurs et des dons, des comptes et des bilans ; cette suspension peut aussi être prononcée en cas de non soumission de documents ou informations à la Cour des Comptes ; 2) la réduction de la donation étatique de l'année suivante du double des montants concernés en cas de fausse déclaration en matière de donateurs, dons, comptes et bilans. L'EEG note avec satisfaction que la dotation est versée par tranches mensuelles d'un douzième, ce qui permet au régime des sanctions de jouer pleinement et en temps réel. Dans certains cas, le code pénal luxembourgeois (article 196 et 197 sur les faux et usages de faux) peut trouver à s'appliquer en cas d'acceptation de dons en infraction de la loi (par exemple, les dons anonymes et dons de personnes morales) ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État.
59. La nature des sanctions, qui n'incluent plus des amendes comme c'était le cas dans le projet initial, fait qu'elles ne seraient efficaces qu'à l'égard d'un parti qui bénéficierait d'un financement. Il est possible que l'absence d'un régime de personnalité et de responsabilité morale claire des partis politiques complique l'introduction d'un mécanisme adéquat de sanctions, mais cette question est appelée à être réglée, comme le recommande également le présent rapport. 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 de ces nouvelles dispositions introduites après la visite. Il est 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 articles¹⁴ rend difficile de

¹⁴ l'article 7 renvoie à l'article 6 qui renvoie lui-même aux articles 9 et 14, ce dernier renvoyant aux articles 11 à 13

dire avec certitude s'ils sont passibles de sanctions. L'EEG recommande donc au Luxembourg **de faire en sorte a) 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).**

V. CONCLUSIONS

60. L'initiative du Luxembourg qui a consisté à adopter la loi du 21 décembre 2007 portant réglementation du financement des partis politiques, en s'inspirant de la Recommandation N°Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques est à saluer. Cette loi, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008, introduit un financement public des partis pour ce qui est de leurs activités régulières. Elle introduit en parallèle des règles en matière de transparence, de contrôle et de sanction en cas d'inobservation de la réglementation, comblant ainsi un vide réglementaire important au Luxembourg. Ce vide demeure en partie dans la mesure où le financement des campagnes électorales et des candidats aux élections n'est pas suffisamment pris en compte ce qui fait que les candidats non inscrits ou ceux - membres d'un parti - qui concourent au niveau local ne sont pas ou peu couverts par la nouvelle réglementation.
61. Pour ce qui est de la transparence, il est clair qu'en raison du caractère novateur de la loi, un certain nombre de précisions devront encore être apportées, notamment sur le périmètre comptable des partis, la façon d'évaluer les avantages en nature, les formats comptables applicables et la pratique de l'audit interne au sein des partis. Plus importante encore est la question de l'absence de statut adapté et de personnalité morale des partis qui recourent de ce fait à des structures annexes sans but lucratif pour gérer leurs affaires. Concernant le contrôle des financements, la Cour des Comptes est appelée à assurer celui-ci. Ce dernier sera probablement rendu malaisé par le fait que les partis continueront de recevoir un soutien des groupes parlementaires (non contrôlés) et par la nécessité d'harmoniser rapidement la mise en forme des comptes des diverses structures des partis. Il existe aussi des incertitudes sur les suites que la Cour des Comptes peut elle-même donner à son travail d'audit en cas de détection de faits pénalement répréhensibles. En matière de sanctions, la nature de celles prévues dans la nouvelle loi de décembre 2007 (suspension, réduction du financement public) n'auront d'effet qu'à l'égard des partis qui bénéficient déjà d'un financement public. Par ailleurs, il reste à s'assurer que toutes les obligations contenues dans la loi puisse faire l'objet de mesures de contrainte. D'un point de vue général, un mécanisme d'évaluation du financement de la vie politique permettrait d'examiner les dispositifs existants en vue de les affiner.
62. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Luxembourg :
- i. **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 (paragraphe 38) ;**
 - ii. **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 (paragraphe 41) ;**

- iii. **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. (paragraphe 43) ;**
 - iv. **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.) (paragraphe 48) ;**
 - v. **inciter les partis disposant de structures complexes ou nombreuses à utiliser plus largement les mécanismes de contrôle interne (paragraphe 49) ;**
 - vi. **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 (paragraphe 51) ;**
 - vii. **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 (paragraphe 54) ;**
 - viii. **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 (paragraphe 55) ;**
 - ix. **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 (paragraphe 56) ;**
 - x. **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) (paragraphe 59).**
63. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités luxembourgeoises à lui présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations indiquées ci-dessus d'ici le 31 décembre 2009.
64. Enfin, le GRECO invite les autorités du Luxembourg à autoriser, dès que possible, la publication de ce rapport, à traduire si nécessaire le rapport dans les autres langues nationales et à rendre cette traduction publique.